

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
ET  
UNIVERSITÉ FRANÇOIS RABELAIS DE TOURS

L'URBANISME EN CAMPAGNE  
PRATIQUES DE PLANIFICATION DES SOLS ET D'AIDE À LA DÉCISION  
DANS DES COMMUNES RURALES FRANÇAISES

THÈSE  
PRÉSENTÉE EN COTUTELLE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR  
PIERRE-HENRI BOMBENGER

NOVEMBRE 2011

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Ce travail a été une grande, belle et longue aventure que j'ai réalisée avec l'aide, le soutien et la disponibilité de nombreuses personnes qui m'ont accompagné pendant ces quatre années. Qu'elles soient assurées de ma gratitude.

Je remercie mes trois directeurs de recherche, Corinne LARRUE (Professeur en aménagement de l'espace à l'Université de Tours), Maurice BLANC (Professeur émérite en sociologie à l'Université de Strasbourg) et Jean-Philippe WAAUB (Professeur en géographie à l'Université du Québec à Montréal) pour leurs conseils et leurs implications très complémentaires dans la réalisation de cette recherche. Une mention particulière pour Corinne qui a suivi mes travaux depuis six ans et m'a permis de conclure cette thèse dans les meilleures conditions tout en m'associant à divers projets au sein de l'UMR CITERES.

Merci à l'équipe technique du Parc naturel régional des Ballons des Vosges pour son accueil chaleureux et son soutien au volet territorial de cette recherche, et tout particulièrement à Aurélie TOURNIER\* pour son dynamisme dans la mise en place de ce projet, à Frédéric MONIN-GUÉNOT pour son accompagnement sur le terrain et son regard réflexif, à Loris GIOVANNACCI pour son amitié, son implication dans la démarche SIU et la réalisation des travaux cartographiques, et à Mathilde KEMPF pour sa disponibilité et m'avoir inspiré le titre de cette thèse.

Merci également à Sylva BURGENATH, à Maryline GIOIA et à Jérémy RONCHI.

Je remercie Frédéric ROY (Chambre d'agriculture du Haut-Rhin) pour son implication technique et son soutien amical à la préparation de la démarche SIU, ainsi que son collègue Christophe DISS pour l'élaboration des indicateurs agricoles.

Merci aux nombreux élus locaux, techniciens des administrations et praticiens de l'urbanisme qui ont donné de leur temps à cette recherche-action.

Je remercie les partenaires institutionnels et financiers de cette recherche-action : le Parc naturel régional des Ballons des Vosges, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, les Régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, le Fond européen de développement régional (FEDER) de la Communauté européenne et le Commissariat à l'aménagement du Massif des Vosges.

Mes remerciements vont également à Jocelyne DUBOIS-MAURY (Université Paris-Est), Patrice MELÉ (Université de Tours) et Catherine TRUDELLE (Université du Québec à Montréal) pour leur participation à mon jury de thèse et leur contribution à l'enrichissement de ce travail.

Merci à Florent JOERIN (Université Laval) pour son implication dans mon comité de thèse et me donner l'opportunité de poursuivre mes recherches au Canada et en Suisse, à Patricia ZANDER (Université de Strasbourg) pour nos échanges sur l'urbanisme rural et à Mario BEDARD (Université du Québec à Montréal) d'avoir accepté de siéger dans mon comité de thèse à Montréal.

J'adresse mes remerciements aux huit relecteurs (\*) de cette thèse, aux membres de l'UMR CITERES, et tout particulièrement à Lydia SEABRA-KERMOAL pour sa disponibilité et son efficacité, à mes collègues de bureau Adèle DEBRAY, Fabien POUSSET et Edith GAILLARD pour l'ambiance studieuse et décontractée, et à Elsa RICHARD\*.

Je n'oublie pas mes amis et compagnons de recherche en France et au Canada, notamment Adeline CHERQUI\*, Guillaume CHRISTEN\*, Sophie HAMEL-DUFOUR, Philippe MASSICOTTE et Éric MOTTET.

Merci à mes parents Bernadette\* (avec une mention particulière pour sa relecture exhaustive) et Henri, à mes frères Paul-Robert et Jean-Philippe, à ma sœur Anne-Line, à son mari Guillaume et à leur petit Gaspard pour leur soutien, ainsi qu'à mes amis, avec une pensée particulière pour Jean-Noël BLONDEAU\*, Renaud DUBOIS\*, Delphine TRUCHET\* et Natalie AUVARD pour leur présence depuis de nombreuses années.



# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	v
SOMMAIRE .....	vii
LISTE DES FIGURES.....	xi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	xv
RÉSUMÉ .....	xix
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
<b>PREMIÈRE PARTIE CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE .....</b>	<b>11</b>
<i>Introduction de la première partie .....</i>	<i>13</i>
<b>CHAPITRE I LA NORME D'URBANISME EN MILIEU RURAL .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Les transformations des territoires ruraux .....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Des espaces ruraux en mutation .....	16
1.1.2 Les nouvelles ruralités .....	27
1.1.3 Des territoires différenciés : analyse à travers le cas du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.....	34
<b>1.2 Les cadres de la pratique urbanistique en milieu rural .....</b>	<b>43</b>
1.2.1 Les principes généraux de l'urbanisme .....	44
1.2.2 Une fonction croissante de régulation de la vie sociale .....	49
1.2.3 Du global au local, l'urbanisme au village .....	53
<b>1.3 La notion de durabilité en urbanisme rural .....</b>	<b>64</b>
1.3.1 Les figures de l'urbanisme durable .....	66
1.3.2 Le développement de l'expertise technique et d'usage .....	73
1.3.3 Appréhender l'urbanisme durable comme une pratique du territoire.....	79
<b>Conclusion du chapitre I: l'urbanisme rural durable, premier essai de formalisation</b> .....	<b>85</b>
<b>CHAPITRE II LE CADRE D'ANALYSE .....</b>	<b>89</b>
<b>2.1 La négociation territoriale comme mode de régulation de la norme d'urbanisme .....</b>	<b>90</b>
2.1.1 La négociation de la décision en urbanisme rural .....	91

2.1.2	L'hypothèse de la « régulation locale » .....	100
2.1.3	La notion de proximité dans la régulation locale de l'action publique.....	110
2.1.4	La notion d'intérêt général local.....	113
2.1.5	Les changements d'échelles et l'émergence du « bien commun » local.....	116
<b>2.2</b>	<b>Changement et innovation sociale dans les politiques locales.....</b>	<b>122</b>
2.2.1	Les concepts de l'innovation .....	123
2.2.2	La « traduction » sociale comme processus d'innovation.....	127
2.2.3	La durabilité comme vecteur de changement .....	135
<b>2.3</b>	<b>Le rôle de médiation des outils techniques dans les dynamique du</b>	
	<b>changement.....</b>	<b>139</b>
2.3.1	Les objets intermédiaires et leur fonction de médiation .....	139
2.3.2	Rôles et effets des outils cartographiques et des dispositifs d'évaluation dans	
	la conduite du changement territorial .....	143
	<b>Conclusion du chapitre II : les trois objectifs spécifiques de la recherche .....</b>	<b>153</b>
	Objectif I : identifier les effets de la dynamique de régulation locale .....	155
	Objectif II : déterminer les conditions de production d'un urbanisme rural durable	
	dans le contexte de la régulation locale .....	156
	Objectif III : caractériser le rôle des dispositifs et des outils techniques.....	157
	<b>CHAPITRE III LA MÉTHODE DE RECHERCHE .....</b>	<b>159</b>
<b>3.1</b>	<b>Cadre méthodologique de la recherche .....</b>	<b>160</b>
3.1.1	Description du protocole de recherche .....	160
3.1.2	Le cadre méthodologique général.....	167
<b>3.2</b>	<b>Les outils d'investigation pour saisir la négociation territoriale .....</b>	<b>182</b>
3.2.1	La négociation territoriale à travers le cadre d'analyse des politiques	
	publiques .....	183
3.2.2	Analyse du changement à travers la transaction sociale.....	195
3.2.3	L'instrumentation de l'action comme révélatrice de l'organisation de la	
	décision locale .....	200
<b>3.3</b>	<b>Justifications des choix méthodologiques et conceptuels de la recherche...</b>	<b>205</b>
3.3.1	Posture du chercheur et relation à l'objet d'investigation.....	205
3.3.2	La relation du chercheur aux sujets de l'investigation .....	209
3.3.3	Cohérence générale de la démarche.....	211
	<b>Conclusion du chapitre III.....</b>	<b>214</b>
	<i>Conclusion de la première partie .....</i>	<i>217</i>

<b>SECONDE PARTIE RÉSULTATS ET INTERPRÉTATION.....</b>	<b>219</b>
<i>Introduction de la seconde partie .....</i>	<i>221</i>
<b>CHAPITRE IV LA CONSTRUCTION DE LA DÉMARCHE SIU .....</b>	<b>223</b>
<b>4.1 La négociation du référentiel territorial : le volet urbanisme de la charte</b>	<b>224</b>
4.1.1 Phase A. Groupe de travail interne : vers une substance initiale.....	226
4.1.2 Phase B. La « co-construction » avec les acteurs locaux .....	230
4.1.3 Phase C. Institutionnalisation des règles .....	243
4.1.4 Négociation de la charte et dynamique de régulation locale .....	248
<b>4.2 La préparation de la méthode SIU .....</b>	<b>255</b>
4.2.1 Les objectifs territoriaux de la démarche SIU.....	255
4.2.2 Le protocole de la démarche SIU.....	258
<b>4.3 L'environnement des trois études de cas .....</b>	<b>269</b>
4.3.1 Les objectifs des élus et le dispositif de PLU .....	269
4.3.2 Les dispositifs d'expérimentation mis en place dans chaque terrain.....	280
<b>Conclusion du chapitre IV .....</b>	<b>283</b>
<b>CHAPITRE V LES PROCESSUS DE NÉGOCIATION DE LA NORME LOCALE D'URBANISME.....</b>	<b>287</b>
<b>5.1 Représentations sociales croisées des acteurs en présence .....</b>	<b>288</b>
5.1.1 Les modes d'intervention des acteurs.....	288
5.1.2 Coopérations et tensions entre acteurs de l'urbanisme rural.....	296
<b>5.2 Transactions sociales et négociation des règles d'urbanisme : l'exemple de</b>	
<b>COM 70 .....</b>	<b>304</b>
5.2.2 Les « tournois » : de l'amplification des tensions à la convergence des intérêts	
.....	307
5.2.3 Les « changements relationnels » : des compromis qui se structurent .....	315
<b>5.3 Les déterminants de la norme locale d'urbanisme .....</b>	<b>330</b>
5.3.1 Un environnement de négociation façonné par les acteurs .....	330
5.3.2 L'urbanisme, le paradoxe d'une technique faiblement instrumentée.....	340
5.3.3 De l'universel au local, les effets du changement d'échelle sur le processus de	
négociation de la norme .....	347
<b>Conclusion du chapitre V : entre héritages et déplacements .....</b>	<b>356</b>
<b>CHAPITRE VI LE CONTENU DE LA NORME LOCALE D'URBANISME .....</b>	<b>361</b>
<b>6.1 Permanence et déplacement des connaissances en urbanisme rural durable..</b>	
.....	363
6.1.1 L'autorité du principe de durabilité en planification locale .....	364

6.1.2	Les processus d'hybridation entre connaissances directes et objectivées....	371
6.1.3	Les procédés d'intégration entre savoirs directs et objectivés .....	384
<b>6.2</b>	<b>Les effets de la démarche SIU dans le renouvellement des connaissances</b>	
<b>locales</b>	.....	<b>388</b>
6.2.1	De la charte aux critères, les modalités de constitution des outils .....	388
6.2.2	Le rôle des outils dans les dynamiques de négociation.....	394
<b>6.3</b>	<b>L'opérationnalisation de la norme locale d'urbanisme .....</b>	<b>404</b>
6.3.1	Les modalités d'évaluation de la qualité des PLU.....	404
6.3.2	Du projet politique à l'instruction des permis de construire .....	411
	<b>Conclusion du chapitre VI .....</b>	<b>418</b>
	<b>CHAPITRE VII CONTRIBUTION À UN MODÈLE D'ANALYSE DES POLITIQUES D'URBANISME</b>	
	<b>EN MILIEU RURAL .....</b>	<b>421</b>
<b>7.1</b>	<b>Les effets de la dynamique de régulation sur les modalités d'interaction</b>	
<b>entre acteurs.....</b>		<b>422</b>
7.1.1	Le recentrage de la déconcentration des services de l'État .....	422
7.1.2	Des alternatives institutionnelles partielles .....	426
7.1.3	Autonomie décisionnelle et contre-pouvoirs dans le processus de régulation	
locale	.....	430
<b>7.2</b>	<b>Un cadre de négociation inapte à faire émerger une norme d'urbanisme</b>	
<b>rural durable .....</b>		<b>435</b>
7.2.1	La dimension transactionnelle de la norme locale d'urbanisme .....	436
7.2.2	La « doctrine territoriale » de l'urbanisme .....	445
<b>7.3</b>	<b>Efficacité des dispositifs techniques dans la perspective d'un urbanisme</b>	
<b>rural durable .....</b>		<b>451</b>
7.3.1	La régulation locale comme remise en cause de la « doctrine territoriale »	451
7.3.2	Les outils techniques comme alternatives à l'action des services déconcentrés	
	.....	453
	<b>Conclusion du chapitre VII.....</b>	<b>467</b>
	<i>Conclusion de la seconde partie : esquisse d'un regard réflexif sur la recherche-action ....</i>	<i>469</i>
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>473</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>489</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>529</b>
	<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>557</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure I - 1. Population et superficie des grands types d'espace en France .....	17
Figure I - 2. Évolution annuelle de l'occupation du sol à l'échelle métropolitaine.....	20
Figure I - 3. Conflictualités locales potentielles dans les fonctions et usages des espaces ruraux ..	24
Figure I - 4. Le territoire du Parc naturel régional des Ballons des Vosges dans son environnement régional.....	35
Figure I - 5. Évolutions comparées de la population et de l'artificialisation des sols sur la période 1990 -1999.....	36
Figure I - 6. Dynamiques comparées de la population et de l'artificialisation des sols dans les communes du Parc .....	37
Figure I - 7. Évolution du contenu de l'article L.110 du Code de l'urbanisme .....	50
Figure I - 8. Comparaison des principes de l'urbanisme durable et de l'urbanisme progressiste ...	68
Figure I - 9. Les différentes représentations territoriales du développement durable .....	80
Figure II - 1. La rhétorique du « projet urbain » comme réaction sociétale .....	93
Figure II - 2. Dynamiques du changement dans les deux modèles classiques d'analyse de l'action publique territoriale en France .....	100
Figure II - 3. Cadre de négociation locale de la norme d'urbanisme .....	120
Figure II - 4. Les six dimensions essentielles des trajectoires de l'innovation.....	125
Figure II - 5. Le système d'association locale des entités dans le dispositif de plan local d'urbanisme .....	129
Figure II - 6. Typologie des six types de groupes d'intérêts.....	151
Figure III - 1. Protocole général de la recherche.....	161

Figure III - 2. Enchâssement entre cadre conceptuel et cadre méthodologique.....	167
Figure III - 3. Positionnement de notre recherche-action.....	173
Figure III - 4. Le triangle de base des acteurs d'une politique publique.....	185
Figure III - 5. Les différentes ressources des politiques publiques .....	186
Figure III - 6. Les étapes et produits d'une politique publique .....	187
Figure III - 7. Les instruments de politiques publiques par types de ressources mobilisées .....	202
Figure III - 8. Typologie des instruments des politiques publiques .....	203
Figure IV - 1. Les trois phases de l'élaboration du volet urbanisme de la Charte .....	225
Figure IV - 2. Le processus de révision de la Charte du Parc .....	225
Figure IV - 3. Principes d'urbanisme d'un consultant du Groupe de travail .....	227
Figure IV - 4. Principes d'urbanisme issus du Groupe de travail 2005 - 2006.....	229
Figure IV - 5. Réunions intercommunales de sensibilisation.....	233
Figure IV - 6. Réunions de concertation par « grands territoires urbanisme » .....	237
Figure IV - 7. Évolution des adhésions au PNR des Ballons des Vosges.....	252
Figure IV - 8. Constats et réponses dans l'AMO pour l'élaboration des PLU ruraux .....	256
Figure IV - 9. Articulation entre démarche, méthode et outil SIU.....	259
Figure IV - 10. Les trois modules de l'outil SIU.....	260
Figure IV - 11. Protocole général de la démarche SIU .....	263
Figure IV - 12. Typologie des acteurs politiques impliqués dans l'expérimentation .....	270
Figure IV - 13. Perceptions du territoire et objectifs des PLU avant l'expérimentation SIU .....	280
Figure IV - 14. Mise en œuvre des différents outils de la démarche SIU .....	282
Figure V - 1. Modalités d'association et de concertation dans les démarches de PLU .....	289

Figure V - 2. Les relations d'interconnaissance dans les projets locaux d'urbanisme .....	297
Figure V - 3. Scénarios d'aménagement à l'horizon 2025 proposés pour la COM 70.....	311
Figure V - 4. Le site du cas n°1 .....	318
Figure V - 5. Le site du cas n°3.....	324
Figure V - 6. Les sept entrées de la grille d'analyse d'un PLU au regard du développement durable (DDT 68) .....	344
Figure V - 7. Les normes de l'urbanisme et les jeux d'échelle.....	351
Figure VI - 1. Les logiques d'opposition entre densification et concentration de l'urbanisation .	366
Figure VI - 2. Les visions institutionnelles et politiques des processus décisionnels en urbanisme .....	369
Figure VI - 3. La zone du corridor écologique de COM 70 avant (à gauche) et après (à droite) consultation des PPA et enquête publique .....	381
Figure VI - 4. Les mesures de la charte traduites en indicateurs .....	393
Figure VII- 1. Comparaison des grilles de calcul foncier utilisées par les DDT 68 et 88 .....	461





## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABF	Architecte des bâtiments de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADJ	Adjoint à l'urbanisme
AMCD	Analyse multicritère de la décision
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
BET	Bureau d'études techniques
CA	Chambre d'agriculture
CE	Conseil d'État
CGDD	Conseil général du développement durable
CLC	Base de donnée <i>Corine Land Cover</i> d'occupation de l'espace
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COM 68	Commune de l'expérimentation SIU située dans le département du Haut-Rhin
COM 70	Commune de l'expérimentation SIU située dans le département de Haute-Saône
COM 88	Commune de l'expérimentation SIU située dans le département des Vosges
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDA	Direction départementale de l'agriculture
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDT	Direction départementale des territoires
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRE	Direction régionale de l'équipement

DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EA	Exploitation agricole
EIDER	Base de données sur l'environnement régional de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FPNRF	Fédération des parcs naturels régionaux de France
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
Ifen	Institut français de l'environnement
IGN	Institut géographique national
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JORF	Journal Officiel de la République Française
MAI	Maire
MCT	Module de connaissance territoriale
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, du Transport et du Logement
MET	Module d'évaluation territoriale
MMT	Module de modélisation territoriale
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Porter à connaissance
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PNRBV	Parc naturel régional des Ballons des Vosges
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Personnes publiques associées

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGBD	Système de gestion de bases de données
SHOB	Surface hors œuvre brute
SIAD	Système intégré d'aide à la décision
SIG	Systèmes d'information géographique
SINBAL	Système d'information des Ballons (PNRBV)
SIU	Système intégré urbanisme
SOCMS	Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services
SOeS	Service de l'Observation et des Statistiques du MEDDTL
UE	Union européenne
UMR	Unité mixte de recherche
UQAM	Université du Québec à Montréal
URD	Urbanisme rural durable
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique



## RÉSUMÉ

Dans les petites communes rurales françaises, les modalités d'élaboration des règles locales d'urbanisme se distinguent des territoires urbains par l'absence d'ingénierie propre, la prégnance de l'interconnaissance entre élus municipaux et usagers de l'espace et la forte disponibilité physique potentielle de la ressource foncière. Le processus de normalisation du droit des sols qui caractérise les campagnes interroge ainsi les effets de la proximité sociale entre décideurs et publics-cibles, de la bureaucratie administrative restreinte et des pratiques d'arrangements entre acteurs territoriaux.

En s'appuyant sur ce contexte politico-administratif particulier, cette thèse interprète les pratiques d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) sous l'angle des injonctions à la mise en œuvre d'une planification durable de l'espace et de la transformation du cadre organisationnel de l'action publique territoriale. Depuis quelques années, le législateur renforce l'étendue des champs sociaux régulés par les documents locaux d'urbanisme et tend à faire de la préservation de l'environnement l'enjeu majeur de ces dispositifs. Mais cette dynamique « d'écologisation » des objectifs de l'action publique se déploie dans un contexte marqué par la remise en cause du modèle de co-administration des territoires entre les agents des services déconcentrés de l'État et les élus locaux. La vacance technique engendrée par ce recentrage de l'action des Directions départementales des Territoires n'est que partiellement compensée par l'intercommunalité rurale, les acteurs intermédiaires (chambre d'agriculture, parc naturel régional) ou le recours à une maîtrise d'œuvre privée.

Cette recherche pose l'hypothèse de la diffusion d'un processus de « régulation locale » de la planification spatiale centrée sur le maire rural dont les mécanismes institutionnels questionnent la possibilité de produire localement une norme opérationnelle d'urbanisme rural durable. Pour investiguer cette assertion, nous nous appuyons sur une démarche de recherche-action organisée autour d'un outil d'aide à la décision baptisé « Système Intégré Urbanisme » (SIU). Celui-ci est développé dans le cadre de la révision de la charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges et expérimenté avec les élus de trois communes élaborant leur plan local d'urbanisme. Ce dispositif de recherche permet d'analyser en situation les caractéristiques du système de gouvernance des petites communes rurales, et notamment les effets de la proximité sociale sur le contenu de la norme locale de planification spatiale. Fondés sur des études de cas, les résultats présentés permettent une montée en généralité, mais doivent être nuancés afin de s'adapter à la diversité des mondes ruraux.

À partir de ces matériaux empiriques, la thèse interroge en particulier trois aspects des tensions entre les enjeux globaux d'un urbanisme durable et une gestion locale du dispositif d'action publique.

D'une part, la dynamique de « régulation locale » réorganise autour du maire rural l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs institutionnels associés à l'élaboration du PLU. Elle reconfigure ainsi le référentiel cognitif de l'action publique locale en redessinant les contours du processus d'hybridation entre les connaissances des techniciens de l'action publique et les savoirs territoriaux des élus locaux.

D'autre part, ce recodage des connaissances donne aux élus municipaux une plus grande marge d'action dans la définition des priorités locales. Ce faisant, il déplace les modalités habituelles de légitimation de la décision publique et renforce le poids des contraintes issues de leur proximité sociale avec les usagers de l'espace. Le maire rural se retrouve isolé à devoir arbitrer entre les injonctions croissantes à la réduction de la consommation des ressources naturelles, formulées par les techniciens de l'action publique, et les doléances locales de ses concitoyens à la pérennisation des droits à construire octroyés par les anciens plans d'occupation des sols. Cette situation

questionne ainsi la capacité du processus de « régulation locale » à favoriser la production de normes locales d'urbanisme rural durable.

Enfin, le recours aux outils techniques de l'action publique, et notamment aux instruments d'évaluation de la durabilité, apparaît comme une alternative à la réduction de la présence territoriale des agents publics. Mais nous montrons que par la nature transactionnelle des connaissances mobilisées, l'efficacité de cette médiation par les outils renforce, la plupart du temps, la nécessité d'une présence territoriale des institutions auprès des élus locaux.

### *Mots-clés*

Urbanisme rural durable, plan local d'urbanisme, communes rurales françaises, régulation locale, négociation, système technique d'aide à la décision, circulation des connaissances, pratiques territoriales, parc naturel régional.

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette thèse porte sur les pratiques liées à l'élaboration de la norme locale d'urbanisme dans des petites communes<sup>1</sup> rurales<sup>2</sup> françaises. Elle ambitionne de caractériser les modalités de négociation des règles des plans locaux d'urbanisme (PLU) dans ces territoires qui se distinguent des espaces urbains par leur absence d'ingénierie territoriale propre, la prégnance de l'interconnaissance entre élus et propriétaires-habitants et la forte disponibilité physique potentielle de la ressource foncière. Dans ces espaces ruraux, ces trois caractéristiques interrogent les effets de la proximité sociale entre décideurs et public cible, d'une bureaucratie administrative restreinte et des pratiques d'arrangement entre acteurs territoriaux. L'interprétation de ces trois dynamiques trouve son sens au regard des enjeux d'égalité de traitement des individus, d'amalgames entre bien commun territorial et intérêts particuliers, et de prise en compte spécifique des objectifs d'urbanisme durable. Cette notion de durabilité constitue en effet le principal référentiel des politiques françaises d'aménagement et d'urbanisme (Wachter, 2002, p.5). Mais les enjeux qu'elle porte dépassent de beaucoup l'échelle, les intérêts et les ressources d'intervention des petites communes rurales. Les différentes formes d'injonctions cognitives, juridiques et politiques à la mise en œuvre d'un urbanisme durable interrogent ainsi les pratiques collectives de production de la norme locale du droit des sols.

La littérature politiste a abondamment traité de l'émergence dans les espaces urbains d'institutions et de dynamiques de gouvernance faisant des villes des acteurs majeurs des politiques territoriales<sup>3</sup> (Ascher, 2001 ; Chevallier, 2003 ; Gaudin, 2002 ; Jouve et Lefèvre, 1999 ; Theys, 2003). Développée dans le cadre des politiques nationales de décentralisation, cette affirmation des territoires a permis aux exécutifs urbains de s'émanciper progressivement du modèle français des politiques publiques « fondé sur la concentration de l'expertise technique légitime au sein de l'État, le contrôle de l'agenda politique par l'élite politico-administrative, le

---

<sup>1</sup> S'il n'existe pas sociologiquement de seuil permettant de distinguer des petites et des grandes communes, nous retiendrons le seuil statistique fixé par l'Insee et en vigueur jusqu'en 1996, de 2000 habitants. Dans notre étude, seront considérées arbitrairement comme des petites communes les collectivités locales dont la population est inférieure à ce seuil démographique.

<sup>2</sup> Dans cette recherche, la notion de ruralité renvoie essentiellement aux discours que les acteurs locaux portent sur leur propre territoire lorsqu'ils définissent leur commune. Pour plus de précision, cf. 1.1. D'un point de vue institutionnel, la ruralité qualifie un territoire plus faiblement doté en institutions et en ressources techniques de l'action publique.

<sup>3</sup> Cette idée est développée par Reigner, 2002, p.27.

rôle moteur de l'administration dans le développement économique et la fragmentation des systèmes de représentation dans une logique sectorielle » (Muller, 2003, p.121). Historiquement, la décentralisation des compétences d'urbanisme en 1982-1983 s'est en effet accompagnée d'une déconcentration des services de l'État qui mettaient à la disposition des petites communes rurales leurs moyens techniques.

Duran et Thoenig (1996) ont proposé un cadre d'analyse mettant en évidence la fin de cette dynamique de « régulation croisée » (Crozier et Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976) entre les agents des services déconcentrés de l'État et les notables politiques locaux. Celui-ci se caractérise par des processus de co-administration de l'action publique entre des élus de plus en plus autonomes et des agents des services déconcentrés de l'État agissant dans une dynamique de territorialisation de l'action publique. Il met en évidence des politiques davantage négociées entre des acteurs de plus en plus divers. L'État central déplace ses modalités d'action territoriale. C'est ainsi qu'aux politiques substantielles définissant a priori le contenu de l'action publique, le législateur substitue de plus en plus des « politiques d'organisation » définissant les modalités d'interactions entre les acteurs, mais laissant à ces derniers une marge de manœuvre grandissante dans la définition du contenu de ces normes (Lascoumes, 1996, p.325).

Mais ces travaux proposant une interprétation des cadres politico-administratifs de l'action publique territoriale font, depuis deux décennies, peu de cas des espaces ruraux (Mischi et Renahy, 2008, p.13). Il faut reconnaître que le système institutionnel français, construit autour d'un principe fondateur d'égalité, a mis longtemps à reconnaître la différenciation entre espaces urbains et ruraux<sup>4</sup>. Aujourd'hui encore, une commune de quelques centaines de citoyens a juridiquement les mêmes prérogatives d'urbanisme qu'une commune de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Pourtant, la nature et l'ampleur des enjeux d'organisation spatiale sont largement différenciées (Reigner, 2002b p.84). Les villes apparaissent comme les grandes gagnantes du processus d'accroissement de la liberté décisionnelle locale issu de la décentralisation. Au contraire, les petites communes rurales sont perçues comme des reliquats voués à disparaître sous le coup des réformes de la coopération intercommunale symboles de modernité. C'est pourtant à cette échelle communale que sont encore aujourd'hui réalisés plus de 90 % des plans locaux d'urbanisme (Schmit et ADEC, 2008). Renouvelée par la loi du 12 juillet 2010, l'incitation à la réalisation de PLU intercommunaux constitue ainsi un contexte favorable pour penser les avantages et les limites de la proximité géographique et sociale dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une norme publique locale impactant directement et fortement les habitants de la commune. La légitimation de la pratique locale de l'urbanisme réglementaire ne passe-t-elle pas un mécanisme institutionnel de mise à distance sociale minimale entre le maire et ses administrés ?

---

<sup>4</sup> À l'exception notable des seize communautés urbaines qui regroupent environ 12 % de la population française (Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités territoriales, chiffres 2010). Ce n'est qu'à partir des lois de réformes intercommunales (1992, 1998, 1999 et plus récemment 2010) que les espaces ruraux sont devenus progressivement des territoires spécifiques de l'action publique (Dubois, 2009).



En quoi l'échelle intercommunale constitue-t-elle une alternative intéressante pour la prise en compte d'enjeux de durabilité plus globaux ? Comment la territorialisation de l'action publique peut-elle articuler les injonctions globales à un urbanisme durable avec les réalités locales ? Quels rôles peuvent jouer les institutions supracommunales<sup>5</sup> dans ce « design<sup>6</sup> de négociation » de la norme locale d'urbanisme et le portage des objectifs de préservation des ressources naturelles ? Comment s'ajustent les pratiques des services déconcentrés de l'État pour répondre aux évolutions du cadre d'action et des objectifs des politiques de planification spatiale ?

La juxtaposition de quatre évolutions institutionnelles, administratives et législatives majeures constitue un moment de bifurcation essentielle dans la pratique d'élaboration de l'action publique urbanistique des communes rurales. Premièrement, avec l'adoption des lois du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010 dites « Grenelle I et II », le législateur poursuit l'élargissement des champs sociaux et des objectifs assignés aux documents locaux d'urbanisme (Dubois-Maury, 2010, p.13). Les échelles communales (plan local d'urbanisme) et supracommunales (schéma de cohérence territoriale) sont ainsi investies de la quasi-totalité des thèmes économiques, sociaux et environnementaux du développement durable. Cet élargissement se traduit essentiellement par des objectifs accrus de préservation des ressources naturelles. Deuxièmement, le mouvement de réorganisation des services centraux et déconcentrés de l'État entamé dans les années 2000 s'accélère. Il ne porte plus seulement sur un transfert croissant de l'ingénierie du droit des sols vers la prestation privée. Il se traduit par la quasi-disparition de l'action quotidienne des agents des Directions départementales des territoires (DDT) dans les communes. Progressivement, ce repositionnement de l'action étatique locale engendre un affaiblissement, voire une remise en cause complète, des conditions d'une dynamique de co-administration du droit des sols. Troisièmement, l'intercommunalité rurale, relancée par la loi du 12 juillet 1999 et ses ajustements successifs, n'ont pas permis de généraliser la mise en œuvre d'un intérêt communautaire qui dépasse la simple juxtaposition des doléances communales (Dubois, 2009, p.136). La plupart de ces structures ne sont pas investies dans l'urbanisme réglementaire et n'ont pas développé à ce jour de technicité propre. La Réforme territoriale votée le 10 décembre 2010 propose de renforcer la dynamique intercommunale et de réorganiser la gouvernance interne des communautés de communes. La loi du 12 juillet 2010 se contente d'inciter à la réalisation de PLU intercommunaux, sans pour autant rendre cette pratique obligatoire. En revanche, elle généralise à l'horizon 2017 la

---

<sup>5</sup> Dans cette recherche, le terme « intercommunal » désigne les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Le qualificatif « supracommunal » désignera les établissements publics constituant des institutions intermédiaires entre l'échelle communale et départementale, composées à la fois d'élus locaux et d'autres collectivités (comme les parcs naturels régionaux), mais aussi d'acteurs sectoriels (comme les syndicats mixtes de schémas de cohérence territoriale) et d'acteurs catégoriels (comme les chambres d'agriculture).

<sup>6</sup> Le terme « design », suggéré par Jean-Philippe Waaub, désigne à la fois le processus de constitution et le résultat (au sens de modèle analytique) des positions sociales prises et/ou revendiquées par les acteurs de la négociation de l'action publique. Il dénote cette dynamique d'ajustement continu, d'évolution et de changement dans les interactions entre parties prenantes.

couverture du territoire national par des schémas de cohérence territoriale. Quatrièmement, les acteurs intermédiaires (parcs naturels régionaux, chambre d'agriculture, etc.) s'investissent de manière croissante dans le processus d'association à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme. La gestion parcimonieuse du foncier constitue aujourd'hui un objectif partagé par ces acteurs.

Au final, la conjonction de ces quatre dynamiques modifie en profondeur les objectifs et les pratiques d'élaboration du plan local d'urbanisme dans les communes rurales. Non intégrés, ces processus remettent en cause la possibilité de mise en œuvre d'une co-administration des territoires entre les agents des services déconcentrés de l'État et les élus municipaux. Par ailleurs, à ce jour, les institutions intercommunales et supracommunales rurales ne semblent pas en mesure de pallier ce retrait de l'État déconcentré. Pour qualifier les effets induits par ces processus, nous utiliserons l'expression de « régulation locale<sup>7</sup> ». Cette conjonction de quatre dynamiques place donc les élus ruraux dans une situation d'autonomie décisionnelle beaucoup plus importante, mais qui se traduit par une responsabilisation accrue, tant vis-à-vis de leurs électeurs que des personnes publiques et de l'État.

Elle soulève cependant une première interrogation liée à la nature normative de la notion de durabilité et au processus de légitimité de la décision municipale. Les objectifs de préservation des ressources naturelles apparaissent comme contradictoires avec les intérêts des propriétaires fonciers. Dans le cadre de proximité sociale de la commune, les élus municipaux sont alors placés dans un conflit de légitimités contradictoires. Ils sont tiraillés entre les exigences légales issues du droit et la satisfaction des doléances de leurs concitoyens-électeurs qui leur confèrent leur statut politique local et leur pouvoir de décision. Or la remise en cause de la dynamique de co-administration quotidienne de l'action publique locale avec les agents de l'État pose la question du processus de reconnaissance de la légitimité décisionnelle locale tant vis-à-vis de l'État (dans le cadre du contrôle de légalité) que des populations concernées par ces décisions normatives. La conjonction de ces quatre évolutions questionne également la capacité à agir de ces communes dépourvues de moyens techniques propres. L'accroissement des exigences de durabilité qui incombent aux élus ruraux apparaît contradictoire avec une réduction des moyens d'ingénierie territoriale mis à la disposition des communes par l'État. Dans un cadre marqué par la libéralisation de la commande publique, la réponse proposée est le recours à la prestation de bureaux d'études privés. Ce changement des modalités de maîtrise d'œuvre du PLU ouvre alors la question de la légitimité des savoirs mobilisés par un acteur privé en mandat d'intervention avec la

---

<sup>7</sup> Le choix de l'expression « régulation locale » traduit le recentrage, autour de la figure du maire rural, des processus de définition et de mise en œuvre de la planification spatiale. Il met en évidence l'opposition entre l'autonomie décisionnelle croissante des élus ruraux dans les choix d'aménagement des territoires locaux et l'affaiblissement des ressources dont ils disposent pour mettre en œuvre cette gestion du droit des sols. La « régulation locale » engendre donc une fragilisation de l'action publique aménagiste en interrogeant l'exercice de l'autorité décisionnelle au regard des moyens d'action publique disponibles. Dans notre thèse, l'expression soulève alors la question de « l'a-régulation » progressive des normes locales d'urbanisme et de « l'in-formalisation » partielle des processus d'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

commune. Alors même que les élus locaux sont placés dans un conflit de légitimité entre les échelles globales et locales, comment un acteur en contrat commercial avec la commune est-il susceptible de produire les conditions d'une légitimité de la décision locale ?

*Notre hypothèse est donc celle d'une substitution du processus de co-administration des territoires par une dynamique de « régulation locale » du plan local d'urbanisme dont les mécanismes institutionnels questionnent la possibilité de produire localement une norme opérationnelle d'urbanisme rural durable.*

Le débat porte ainsi sur un équilibre entre trois facteurs qui rentrent en tension : la maximisation de la plus-value foncière des propriétaires par le classement en zone constructible de leurs biens, les objectifs de développement de la commune au regard de sa capacité à mettre en œuvre son dessein et la préservation de la ressource foncière véhiculée par les objectifs d'un urbanisme durable.

Notre hypothèse générale est déclinée en trois objectifs spécifiques présentés en conclusion du chapitre II : identifier les effets de la dynamique de régulation locale, déterminer les conditions de production d'un urbanisme rural durable et caractériser le rôle des dispositifs et des outils techniques. Pour investiguer les effets concrets de cette dynamique de régulation locale, cette thèse s'appuie sur une recherche-action menée au Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Notre ambition n'est donc pas de travailler sur le caractère durable des normes locales d'urbanisme, mais bien plus de déterminer la capacité des mécanismes institutionnels à produire des PLU répondant aux objectifs de durabilité.

La genèse de ce projet s'appuie sur une réflexion menée à partir d'expériences professionnelles en maîtrise d'œuvre et en assistance à maîtrise d'ouvrage à l'élaboration de documents locaux d'urbanisme entre 2004 et 2007<sup>8</sup>. C'est notamment le cas de deux stages au Parc naturel régional des Ballons des Vosges portant sur l'évaluation d'un dispositif technique d'accompagnement à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme (Bombenger, 2005) et sur les représentations sociales des élus de la notion d'urbanisme durable (Bombenger, 2006) qui nous ont permis de dessiner trois pistes de réflexion. D'une part, les élus ruraux apparaissent pour la plupart dans un relatif isolement institutionnel au cours du processus d'élaboration du PLU de leur commune. Cet isolement semble aujourd'hui se renforcer. Le décalage est patent entre un urbanisme durable porteur de valeurs de négociation (Collectif, 1994) et le très faible effectif des

---

<sup>8</sup> Stage d'assistance à maîtrise d'ouvrage de janvier à juin 2004 au Conseil général du Bas-Rhin et au Syndicat mixte d'élaboration d'un SCOT dans le cadre de la préparation des scénarios d'aménagement ; stage de maîtrise d'œuvre à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme dans un bureau d'études techniques parisien à l'été 2005 (missions en Basse-Normandie, Haute-Normandie et dans le Nord Pas de Calais) ; stages au Parc naturel régional des Ballons des Vosges (8 mois) en 2005 et 2006 sur l'évaluation des plans locaux d'urbanisme ruraux ; ingénieur territorial (lauréat du concours du Centre national de la fonction publique territoriale) chargé de mission Politiques territoriales à la Direction Aménagement, Logement, Foncier du Conseil général de Vaucluse en 2006-2007.

acteurs impliqués dans l'élaboration des normes locales d'urbanisme rural. D'autre part, la déclinaison opérationnelle de la notion d'urbanisme durable demeure limitée. Son interprétation semble davantage relever des quelques agents techniques présents que des institutions qu'ils représentent (Bombenger, 2006). Enfin, les modalités de négociation sont inscrites dans un processus de négociation dont la transparence et la mise en visibilité sont restreintes et trouvent peu d'écho avec les discours sur la gouvernance territoriale (Gaudin, 2002 ; Theys, 2003).

Ces études construisent une fenêtre d'opportunité pour la mise en place de la recherche-action. En effet, elles prennent place dans les réflexions préparatoires à la révision de la charte du Parc entamées, pour le volet urbanisme, dès la fin de l'année 2005. Elles aboutissent début 2007 à la conclusion d'un partenariat entre le Parc et les universités portant sur l'élaboration d'une méthode technique d'accompagnement des communes rurales. Ce partenariat nous a permis de suivre au quotidien l'action publique « en construction » au sein d'une institution de parc naturel régional agissant comme un acteur intermédiaire à l'élaboration des PLU de ses communes adhérentes et par ailleurs identifié comme un acteur institutionnel de diffusion territoriale du développement durable. L'organisme a appuyé auprès de ses financeurs l'intérêt d'une recherche-action permettant d'identifier les points de blocage dans la diffusion d'une norme territoriale d'urbanisme rural durable. La commande a porté sur le développement et l'expérimentation d'une méthode d'aide à la décision baptisée « Système intégré urbanisme » (SIU). Cette méthode est préparée collectivement au Parc avec le soutien technique de la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin et en s'appuyant sur les apprentissages développés à l'Université du Québec à Montréal en matière d'outils techniques d'aide à la décision. La méthode est expérimentée du printemps 2009 à mars 2011 sur trois communes du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.

La perspective de recherche chemine donc suivant une double échelle d'analyse spatiale et temporelle. Au niveau microsocial, le matériau empirique issu de nos trois terrains permet de saisir au quotidien les arrangements, les transactions, les accords et les choix à travers une observation participante active (la production du SIU), des entretiens semi-directifs et l'accès au plus près des scènes et des acteurs de la décision. À l'échelle macrosociale, cette analyse des pratiques de l'action publique territoriale est questionnée dans une approche prospective avec les effets prévisibles des transformations récentes des dispositifs et législations sur l'urbanisme et l'action territoriale. Le parti retenu est donc celui de la saisie des dispositifs de l'action publique à travers les pratiques territoriales des acteurs et l'analyse des effets avérés, ou potentiels, du processus de régulation locale sur les modalités de la négociation des règles du PLU.

Construite sur une démarche territoriale, la thèse ne peut dès lors s'affranchir de la critique de la singularité empirique. Mais le choix de terrains situés dans trois régions administratives différentes et inscrits dans des dynamiques territoriales variées permet de réduire ce biais et de donner une portée un peu plus générale à une interprétation croisée. Par ailleurs, la validité des conclusions issues de cette recherche est limitée aux espaces ruraux français, tant la prégnance des cadres institutionnels semble importante. En outre, la mobilisation de ces savoirs dans des contextes mieux dotés en institutions mérite une analyse critique préalable.

Cette thèse rend compte en deux parties et sept chapitres de la démarche et des résultats issus de ce travail<sup>9</sup>.

La *première partie* de cette recherche expose le cadre conceptuel et méthodologique de notre recherche. Elle permet de saisir les connaissances mobilisées, le cheminement réflexif emprunté et les outils d'investigation mobilisés pour formaliser nos objectifs spécifiques de recherche.

Le *chapitre I* a pour objectif de qualifier les particularités du processus d'élaboration de la norme d'urbanisme dans les territoires ruraux. Il fixe ainsi les frontières de l'objet de recherche. Si la législation sur l'urbanisme est indifférenciée entre villes et villages, la bureaucratie administrative limitée et la proximité élus-usagers qui caractérisent les espaces ruraux apparaissent comme des facteurs déterminants des arrangements entre acteurs. Dans ce cadre, la généralisation du principe de durabilité par les législations « Grenelle I et II » agissent comme des facteurs de complexification de pratiques d'urbanisme déjà conflictuelles. Véhiculée comme un savoir expert sous forme d'injonction par des acteurs supracommunaux, la conception environnementale de l'urbanisme durable rentre en tension avec les attentes des usagers de l'espace en matière de droits à bâtir. En l'absence de référentiel territorial porté par des acteurs supracommunaux, ces tensions portent alors sur l'interprétation locale d'une norme de durabilité qui se caractérise par sa dimension négociée.

Le *chapitre II* porte sur le cadre d'analyse des transformations de l'action publique territoriale. Il interroge les dynamiques de négociation de la norme locale d'urbanisme dans ce contexte marqué par un affaiblissement de la présence territoriale des agents de l'État. Parallèlement à cette inflation des attentes législatives, l'État opère une réduction de ses ressources territoriales. Le processus de régulation locale traduit ainsi une dynamique de négociation paradoxale où l'accroissement de la marge décisionnelle des communes rurales dans la définition de la norme d'urbanisme est limité par la réduction des capacités d'action des élus locaux. Après avoir présenté les outils conceptuels pour saisir cette dynamique de négociation aux échelles micro- et

---

<sup>9</sup> Les chapitres sont composés de sections (1.1, 1.2, etc.), de sous-sections (1.1.1, 1.1.2, etc.) et de paragraphes (1.1.1.1, 1.1.1.2, etc.). Les sections se terminent généralement par une conclusion provisoire signalée par l'emploi d'une police italique.

macrosociales, l'analyse revient sur la question de la substitution des ressources savoir, confiance et légitimité autrefois largement investies par l'État local<sup>10</sup>. En analysant d'un point de vue théorique le processus de « traduction » (Callon, 1986) de l'énoncé de la loi en une norme locale, nous montrons que la question n'est pas simplement celle d'une substitution des acteurs dans la gestion des ressources. En recentrant l'élaboration de la norme locale autour de la figure du maire, la dynamique de régulation locale transforme les équilibres entre acteurs et la légitimité des savoirs négociés. En ce sens, l'accroissement de l'usage des outils d'aide à la décision n'est pas un simple exercice de transfert de savoir par la technique. Il se traduit nécessairement par un « recodage » (Lascoumes, 1996, p.325) entre savoirs hérités du local et connaissances importées dans une dynamique d'hybridation. Le chapitre se conclut par la formulation des objectifs spécifiques de notre recherche.

Le *chapitre III* est l'occasion d'exposer les choix méthodologiques réalisés. Il justifie plus spécifiquement les avantages et les limites d'un processus d'investigation s'appuyant sur une méthode de recherche-action. Il met en évidence la manière dont les exigences de la recherche influencent la conduite des travaux territoriaux et, réciproquement, la contribution des attentes territoriales au contenu de l'investigation scientifique.

La *seconde partie* de cette thèse porte sur les résultats issus de la recherche-action et leur interprétation au regard de l'état des connaissances présentées en première partie.

Le *chapitre IV* ouvre la réflexion sur les tentatives d'élaboration d'un référentiel territorial d'urbanisme durable à l'échelle du Parc. Il met en évidence l'incapacité des acteurs communaux à s'autoréguler en définissant collectivement une norme susceptible de limiter le développement de leur commune. L'absence de contre-pouvoir institutionnel aux élus communaux apparaît comme une première limite de la dynamique de régulation locale dans sa contribution à la production d'un urbanisme rural durable. La question posée est alors celle du type d'aide à la décision attendue par les élus locaux dans l'élaboration de leur PLU. Si l'autonomie communale s'accommode mal d'une implication volontariste des échelles supracommunales, comment investir le local des exigences globales d'un urbanisme durable ? C'est à cette question que propose de répondre la méthode SIU mise en œuvre sur trois communes du Parc dans le cadre de la recherche-action.

Le *chapitre V* porte sur les modalités pratiques de la territorialisation du droit de l'urbanisme en milieu rural. Il met en évidence le rôle de l'interconnaissance qui unit les différents acteurs territoriaux de l'urbanisme à l'échelle départementale dans l'interprétation d'une norme territoriale du droit qui agit comme une « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Mais la dynamique de régulation locale met à mal la circulation des connaissances qui fondent cette interprétation diffuse du droit. À travers différents exemples issus de la méthode SIU, nous interrogeons alors les

---

<sup>10</sup> Dans cette recherche, les expressions « État local » et « État déconcentré » sont employées comme des synonymes. Elles qualifient toujours les services départementaux et régionaux de l'État, et ne désignent donc pas l'action des collectivités décentralisées.

modalités concrètes d'arbitrages entre les attentes des élus locaux et l'interprétation de cette « doctrine territoriale » par les acteurs techniques de l'élaboration du PLU. L'analyse explore ainsi les déterminants locaux de la décision.

Le *chapitre VI* traite plus spécifiquement de la nature des connaissances qui circulent lors de l'élaboration du PLU et des effets induits dans ces dynamiques cognitives par le recours croissant aux outils techniques d'aide à la décision. Il questionne ainsi le processus d'intégration des connaissances expertes portant sur l'urbanisme durable dans les attentes politiques et gestionnaires des élus municipaux. En effet, la légitimité des « connaissances directes » des élus dans la décision apparaît comme dépendante de leur hybridation avec des « savoirs objectivés » (Stehr, 2000, p.159) portés par les acteurs techniques supralocaux. Or, les outils d'aide à la décision portés par ces acteurs ne sont efficaces que s'ils sont appropriés par les élus locaux. Pour ce faire, les instruments techniques doivent démontrer leur capacité à légitimer et à opérationnaliser les connaissances objectivées aussi bien à l'échelle communale du PLU qu'à l'échelle parcellaire des permis de construire.

Le *chapitre VII* propose une mise en perspective des résultats issus des trois chapitres précédents. Il questionne ces conclusions provisoires au regard des trois objectifs de recherche spécifiques présentés au chapitre II. Il met en évidence que la dynamique de régulation locale ne résulte pas d'un simple désajustement de calendriers entre un retrait trop rapide des services déconcentrés de l'État et un développement des cadres inter- et supracommunaux encore en cours. Cette dynamique révèle en effet une série « d'impensés » liés aux effets conjugués de la réorganisation des services de l'État, de la construction intercommunale, de l'extension des objectifs de l'urbanisme durable et du positionnement institutionnel des acteurs intermédiaires. Quels mécanismes institutionnels résultent de ces dynamiques concomitantes pour favoriser la mise en œuvre d'un urbanisme durable qui restreint l'usage local des ressources naturelles ? L'analyse qualifie ainsi successivement les caractéristiques de la dynamique de régulation locale, son aptitude à faire émerger un urbanisme durable dans les communes rurales et les conditions requises pour faire de la médiation par les outils d'aide à la décision des vecteurs efficaces de diffusion de cet objectif dans les campagnes.

La *conclusion générale* formule alors une synthèse des résultats de cette recherche et propose une réflexion prospective sur les modalités de définition et de mise en œuvre des normes d'urbanisme durable dans les espaces ruraux.





## PREMIÈRE PARTIE

### CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE



## Introduction de la première partie

Cette première partie porte sur le cadre conceptuel et méthodologique de notre recherche. Elle a pour objectif de présenter l'état des connaissances et les outils mobilisés pour examiner notre hypothèse principale qui est celle de la mise en place d'une dynamique de « régulation locale » des dispositifs de planification territoriale dont les mécanismes institutionnels questionnent la possibilité de produire localement une norme opérationnelle d'urbanisme rural durable.

La recherche française en science politique présente un paradoxe assez remarquable. La plupart des travaux voient dans la décentralisation un phénomène de différenciation croissante des territoires. Pourtant, cette hétérogénéité locale de l'action publique ne semble pas prendre en compte les héritages institutionnels de la remise en cause du modèle français de régulation centré sur l'État. C'est notamment le cas des territoires ruraux qui se distinguent des espaces urbains par au moins deux caractéristiques : une bureaucratie administrative plus restreinte et une plus forte prégnance des relations d'interconnaissance entre élus locaux et usagers de l'espace. Ces deux dynamiques ont des effets puissants, notamment sur les modalités d'affectation des droits à construire dans les villages. Dans cette première partie, notre objectif est de montrer en quoi les évolutions récentes des dynamiques de proximité et de la bureaucratie locale ont une influence notable sur les façons d'appréhender l'action publique dans ces territoires ruraux.

D'un point de vue cognitif, la diversification des usages des espaces ruraux s'accompagne d'une transformation des relations d'interconnaissance entre acteurs. Dans un contexte marqué par la diffusion dans l'action publique des objectifs de développement durable et de préservation de l'environnement, la planification territoriale des « mondes ruraux » est investie d'un nombre croissant d'enjeux nécessitant des arbitrages entre des valeurs et des intérêts difficilement conciliables d'un point de vue spatial. C'est dans ce cadre que les notions socialement construites d'« urbanisme », de « rural » et de « durable » apparaissent à la fois polysémiques dans leur sens commun et contradictoires dans leur juxtaposition. À travers une revue de littérature, le *chapitre I* analyse les enjeux sous-tendus par les discours et les mises en pratique de ces notions.

D'un point de vue organisationnel, l'action publique est caractérisée par le double mouvement de recentrage de l'action territoriale de l'État et le développement de l'intercommunalité de projet. Dans les espaces ruraux, ces évolutions induisent une « dynamique de régulation » qui remet en cause le modèle de « co-administration » (Duran et Thoenig, 1996) des politiques territoriales entre les agents déconcentrés de l'État et le maire. Celle-ci renforce l'autonomie décisionnelle de

l'édile municipal dans le système de gouvernance locale et impacte les modalités traditionnelles de légitimation de la décision locale. Cette régulation locale questionne également les moyens d'action dont disposent les petites communes rurales pour mener à bien des projets de planification spatiale investis par le législateur d'objectifs croissants de durabilité. En posant le cadre conceptuel d'analyse des effets de ces évolutions sur les modalités de gestion de la planification rurale, le *chapitre II* reformule la problématique présentée en introduction sous forme de trois objectifs de recherche spécifiques. Les concepts d'analyse sont précisés, interrogeant l'objet de recherche « urbanisme rural durable » sous l'angle de la compréhension des dynamiques du changement dans la construction de l'action publique locale.

D'un point de vue méthodologique, prendre en compte l'interconnaissance nécessite de dépasser l'analyse institutionnelle de l'action publique. Les relations informelles qui s'expriment dans la proximité influencent un système de gouvernance locale centré sur le maire. Dans des territoires ruraux moins encadrés par l'administration de l'État et plus qu'ailleurs, la négociation des règles du plan local d'urbanisme se déploie tant dans les canaux de l'action administrative codifiés par le droit que sur les scènes parallèles des relations de proximité communale. L'étude des dynamiques de négociation locale de la norme locale d'urbanisme nécessite alors un cadre méthodologique spécifique. Le *chapitre III* présente les outils d'analyse retenus puis justifie les choix théoriques et les techniques d'investigation mises en œuvre.

---

## **CHAPITRE I**

### **LA NORME D'URBANISME EN MILIEU RURAL**

Le chapitre I porte sur la définition de l'objet de recherche. L'objectif est de délimiter les frontières du processus d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) dans les petites communes rurales françaises. En caractérisant cette dynamique de création de la norme locale de gestion des sols, nous souhaitons mettre en évidence le rôle de la proximité géographique et sociale entre décideurs et usagers de l'espace dans la construction des arrangements politiques et administratifs locaux.

De prime abord, le foisonnement des dispositions du Code de l'urbanisme ne semble laisser aux acteurs locaux qu'une latitude décisionnelle réduite dans la définition des règles du plan local d'urbanisme. Ainsi, les cadres législatifs et réglementaires de l'urbanisme ont évolué en profondeur avec un rythme très soutenu de réformes depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains adoptée le 13 décembre 2000 : la loi Urbanisme et Habitat (2003), la réforme du permis de construire (2005 et 2007), les deux lois « Grenelle de l'environnement » (2009 et 2010) et la démarche « urbanisme de projet » actuellement en cours d'élaboration. Nous proposons ici de discuter l'hypothèse selon laquelle cet activisme juridique national engendre des dispositifs de production des règles locales d'urbanisme nécessitant un arbitrage croissant des élus et des techniciens territoriaux. En effet, la profusion et l'instabilité des dispositions juridiques réduisent leur portée normative. Elles favorisent un modèle de régulation locale d'autant plus prégnant que le contenu substantiel de ces règles nationales est peu développé. Si la notion d'urbanisme durable est ainsi devenue le principal référentiel de ces politiques (Wachter, 2002) agissant comme une injonction, elle se caractérise par son contenu procédural et cognitif pluriel et ajustable. Ces décideurs territoriaux, de plus en plus autonomes dans leurs choix de régulation locale ont tendance à s'appuyer sur les ressources de la proximité pour élaborer les règles du plan local d'urbanisme. Les fondements de cette ressource d'interconnaissance entre acteurs des territoires ruraux méritent alors d'être investigués au regard de leurs effets sur le contenu cognitif et les modalités procédurales de définition des règles du PLU.

C'est pourquoi dans une première section, nous revenons tout d'abord sur les transformations des espaces ruraux français (1.1). Puis, nous portons attention aux évolutions des modes d'action

publique en urbanisme dans les campagnes en interrogeant les accommodements entre le droit et les relations de proximité (1.2). Ensuite, nous analysons les effets de la prise en compte des principes de durabilité dans les projets communaux d'urbanisme rural (1.3). En synthèse, nous proposons une première formalisation de l'expression « urbanisme rural durable » et des questions que soulèvent son usage et sa mise en pratique (1.4).

## 1.1 Les transformations des territoires ruraux

Dans cette première section, nous montrons que les transformations des campagnes françaises, et notamment leur renouveau démographique, modifient en profondeur les relations d'interconnaissance entre élus municipaux et usagers de l'espace. Les nouveaux acteurs des « mondes ruraux » investissent ces territoires, modifient ainsi les dynamiques de proximité géographique et sociale entre les usagers de l'espace et entraînent une évolution du contenu des normes d'urbanisme communales.

Le plan local d'urbanisme a pour vocation d'organiser la cohabitation des fonctions sociales dans l'espace. Or depuis une quarantaine d'années, les territoires ruraux français connaissent une dynamique d'attractivité croissante, mais spatialement hétérogène et aux frontières incertaines (1.1.1). Objets de revendications foncières de plus en plus nombreuses, ces espaces doivent faire face à une augmentation des tensions et des conflits d'usages du sol (1.1.2). L'exemple du Parc naturel régional des Ballons des Vosges met en évidence la diversité des dynamiques territoriales de ces espaces non urbains (1.1.3). Saisir cette diversité de situations permet ainsi de mettre en évidence les zones d'accords et les arbitrages nécessaires lors de l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Notons que la perspective de la ruralité analysée ici est française, elle ne peut donc pas être universelle. La quasi-totalité des références bibliographiques mobilisées est nationale, avec quelques exceptions justifiées, dans la mesure où les dynamiques institutionnelles ont une influence marquante sur les modalités de gestion et les représentations sociales des évolutions de ces espaces.

### 1.1.1 Des espaces ruraux en mutation

Cette section ne vise ni à établir une prospective des espaces ruraux, ni à présenter la complexité de la définition du rural. De nombreux travaux s'y sont employés (Copus et *al.*, 2010 ; Kayser, 1989 ; Segesa, 1994). Qu'ils soient réalisés à l'échelle nationale, européenne ou régionale, ils mettent tous en évidence la diversité des situations géographiques que recouvre le qualificatif unique de rural. Celui-ci renvoie à des situations contrastées selon des critères d'usages

économiques, de densité, de morphologie urbaine et/ou paysagère ou encore une combinaison de ces différents facteurs. Les multiples configurations du rural présentent par ailleurs des dynamiques de transformations profondes et parfois accélérées qui rendent assez rapidement caduques les classifications figées. La figure I - 1 présente la typologie ZAUER<sup>11</sup> formalisée par l'Insee sur la base du recensement général de 1999. Elle met en évidence le poids relatif des différents sous-types d'espaces en termes de population et de superficie. Dans les espaces à dominante rurale, les communes ne constituant pas les pôles principaux de l'armature urbaine concentrent le plus grand nombre d'habitants et les superficies les plus étendues. La problématique de l'aménagement rural est donc celle de la diffusion de l'habitat et de l'inadéquation entre lieux d'habitat et lieux de travail.

Figure I - 1. Population et superficie des grands types d'espace en France

	<i>Superficie (% territoire national)</i>	<i>Population (% population nationale)</i>
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>41,1</b>	<b>82,0</b>
<i>Pôles urbains</i>	8,1	61,0
<i>Couronnes périurbaines</i>	24,3	16,0
<i>Communes multipolaires</i>	8,8	5,0
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>58,9</b>	<b>18,0</b>
<i>Pôles d'emploi</i>	4,2	5,2
<i>Couronnes des pôles d'emploi</i>	1,9	0,4
<i>Autres communes de l'espace à dominante rurale</i>	52,7	12,4

Selon typologie ZAUER et chiffres Insee 1999 (Redor, 2007).

La plupart des études portant sur les espaces ruraux français s'accordent sur leur « renouveau », leur « renaissance », leur « attractivité retrouvée » (François-Poncet et Belot, 2008 ; Gervais *et al.*, 1992 ; Hervieu et Viard, 1996 ; Kayser, 1993 ; Roussel, 2000). Pour l'essentiel, les facteurs de transformation de ces espaces ruraux ne sont pas endogènes. Ils s'appuient sur des dynamiques mondiales, européennes, nationales, régionales et microrégionales. Synthétiquement, nous en retiendrons quatre (Datar, 2003 ; Mora, 2008 ; Perrier-Cornet et Soulard, 2003) : l'accroissement des mobilités (1.1.1.1), la diffusion de la croissance démographique et de l'artificialisation des espaces (1.1.1.2), la diversification des usages du rural autour des fonctions non productives et de préservation (1.1.1.3) et enfin une conflictualité croissante de ces espaces devenus multifonctionnels (1.1.1.4). Finalement, ces facteurs de renouveau favorisent l'accroissement de la conflictualité entre les différents usages des espaces ruraux (1.1.1.5).

<sup>11</sup> Zonages en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural.

### 1.1.1.1 Individualisation, généralisation et diffusion de la mobilité

L'avènement de l'ère automobile a transformé l'accessibilité des espaces. En 2008, le taux d'équipement automobile par ménage est de 1,25 véhicule, contre un peu moins de 1 véhicule/ménage en 1982 (Cgdd, 2010). Cette dynamique d'équipement automobile s'appuie historiquement sur trois facteurs corroborés (Beaucire, 2001 ; Cavailhès et Schmitt, 2002 ; Orfeuil, 2006) :

1. une efficacité technologique accrue permettant des gains de vitesse et de fiabilité mécanique importants ;
2. un investissement public massif dans le développement et l'entretien d'infrastructures de déplacements routières performantes permettant de disposer d'un réseau de bonne qualité et de desserte fine ;
3. une faiblesse des coûts des carburants comparativement aux revenus des ménages<sup>12</sup>.

Ce niveau d'infrastructures et d'équipements automobiles permet ainsi un déplacement généralisé et individualisé et donc plus flexible, dans le temps et dans l'espace, et à budget-temps moyen relativement constant. En effet, l'accroissement des distances est compensé par l'augmentation de la vitesse. Infrastructures et équipements automobiles réduisent l'impact des effets d'aggrégation de population nécessaires à la mise en place des équipements de transport collectif. Ils transforment par là même les relations des usagers à leur espace. En effet, le développement des moyens et des infrastructures automobiles et ferroviaires - avec la mise en place des lignes à grande vitesse et la redynamisation des liaisons régionales - produit des effets de différenciation dans l'accessibilité des territoires. L'intégration de ces derniers dans les réseaux à grande vitesse (gares TGV, échangeurs autoroutiers, aéroports régionaux) redessine ainsi la carte des espaces français attractifs en fonction de leur accessibilité et des distances-temps aux grands pôles urbains.

De nombreux territoires ruraux et périurbains sont modélés par et pour la mobilité individuelle motorisée. Cette « dépendance automobile » (Dupuy, 1999) rend quasiment indispensable l'acquisition d'un véhicule par conducteur au sein du ménage. Elle induit au moins quatre nouveaux enjeux pour l'action publique dans la relation entre ville, transport et environnement : les nuisances locales générées par les transports (bruit, pollution), la contribution des transports au changement climatique et la dépendance énergétique extérieure, la qualité des espaces publics et enfin la dynamique des territoires.

---

<sup>12</sup> Le poids des dépenses d'utilisation de la voiture reste stable ces dernières années, autour de 9 % du budget mensuel. Si les coûts des carburants ont augmenté à la pompe, la baisse de la consommation des nouvelles voitures et l'ajustement du comportement des automobilistes ont permis de maintenir la part relative de ce poste dans les budgets des ménages français (Wemelbeke, 2006).



D'un point de vue des représentations sociales, une approche plus réticulaire de l'espace émerge dans laquelle ce sont moins les territoires que le tracé des réseaux de déplacement et leur connectivité aux autres réseaux de transports qui apparaissent comme des facteurs d'attractivité résidentielle. Ce phénomène s'accompagne de pratiques de mobilité plus variées (travail, loisirs, consommation), plus nombreuses, mais aussi plus éloignées, l'augmentation de la vitesse compensant l'allongement des distances. Celles-ci sont en effet passées, en moyenne nationale, de 17,4 km/personne/jour en 1982 à 25,2 km/personne/jour en 2008 (Cgdd, 2010).

#### 1.1.1.2 Croissance démographique et accessibilité foncière résidentielle

Cette mobilité est sous contrainte d'un facteur coût important et sur lequel les acteurs individuels n'ont qu'une faible capacité d'action. Elle a historiquement permis un regain démographique des espaces plus éloignés des centres urbains en rendant possible une pratique différenciée de l'espace par grandes fonctions sociales (habitat, travail, loisirs, consommation). Grâce à la mobilité individuelle et généralisée, l'idéologie fonctionnaliste de l'organisation spatiale (Choay, 1965) a ainsi pu se développer, induisant des usages segmentés de l'espace géographique. Elle a rendu accessible au quotidien des espaces de plus en plus éloignés des pôles urbains et permis la diffusion de pratiques de migrations pendulaires entre des lieux de travail et de résidence plus distants. Parmi les facteurs de localisation résidentielle des ménages, l'arbitrage entre coût de déplacement et coût du foncier occupe ainsi une place importante, le premier augmentant au fur et à mesure de l'éloignement des pôles d'emplois et de la décroissance du prix du terrain à bâtir (Beaucire, 2001). Ce phénomène de différenciation des prix du foncier s'est traduit par un accroissement démographique marqué dans les espaces plus éloignés des centres urbains (Insee, 2007). En effet, après un exode rural pendant plus d'un siècle, on observe depuis les années 1970 un regain d'intérêt pour les campagnes qui se traduit par des augmentations de population localement fortes (Roussel, 2000, p.46). Cette croissance s'exprime de manière très disparate entre territoires en croissance et en déclin, l'intensité de ces dynamiques étant également variable.

Longtemps, ce phénomène a progressé par extension continue des zones urbanisées autour des pôles urbains. Historiquement, la frontière entre l'urbain et le rural s'éloigne donc des centres-villes, mais de moins en moins vite : la plupart des villes ont d'abord élargi leur périmètre avant de densifier leur couronne périurbaine (Baccaïni et Sémécurbe, 2009). Aujourd'hui, la croissance démographique continue de s'accélérer dans les communes à dominante rurale. En moyenne nationale sur la période de 1999 à 2005, leur taux d'accroissement de la population est trois fois supérieur à celui observé dans les zones urbaines (François-Poncet et Belot, 2008). Sur cette période, ce sont les communes situées entre vingt et trente kilomètres du centre des pôles urbains

qui enregistrent la plus forte hausse de population par migration (Insee, 2007). Si environ les trois quarts de l'accroissement de la population se situent dans l'espace à dominante urbaine, c'est donc au sein de l'espace rural, dans les zones d'attraction urbaine, mais dans un cadre de vie peu dense et de plus en plus éloigné des zones d'influence de villes, que l'accélération de la croissance démographique est la plus forte depuis 1999 (Morel et Redor, 2006)

Ce mode de développement s'est en grande partie effectué sous forme de pavillons individuels. Ainsi, la part de la maison individuelle passe d'environ 50 % en 1990 à plus de 60 % de l'ensemble des logements construits en 2005. Cette dynamique touche les espaces périurbains, mais également les espaces ruraux plus éloignés (Plateau et Rakotomalala, 2005). Spatialement, ce phénomène induit l'artificialisation de zones de plus en plus importantes, généralement au détriment de terres agricoles planes et exploitées, nécessitant peu de travaux de terrassement pour l'implantation de modèles de maisons standardisés. Pour la période 1992 à 2004, les résultats de l'enquête Teruti estiment que le modèle pavillonnaire<sup>13</sup> s'est traduit par l'artificialisation de 400 000 hectares, soit 0,7 % du territoire métropolitain (Bisault, 2009). Dans les espaces à dominante rurale, la surface occupée par les logements individuels a augmenté de près de 34 % sur la période. Ce taux de croissance est deux fois supérieur à celui observé dans les espaces à dominante urbaine.

La figure I - 2 met en évidence une augmentation marquée des territoires artificialisés sur l'ensemble des périodes 1990 à 2000 et 2000 à 2006. Cette mutation des usages fonciers se fait principalement au détriment des espaces agricoles et connaît même une tendance à l'accroissement sur la seconde période.

Figure I - 2. Évolution annuelle de l'occupation du sol à l'échelle métropolitaine

	Par année, sur 1990 - 2000			Par année, sur 2000 - 2006 <sup>14</sup>		
	a (ha)	a (%)	b (%)	a (ha)	a (%)	b (%)
Territoires artificialisés	12274	<b>0,48</b>	0,02	13799	<b>0,51</b>	0,03
Territoires agricoles	-10302	<b>-0,03</b>	-0,02	-13014	<b>-0,04</b>	-0,02
Forêts et milieux semi-naturels	-3162	<b>-0,02</b>	-0,01	-1191	<b>-0,01</b>	0,00
Zones humides et surfaces en eau	1190	0,22	0,00	406	0,07	0,00

a : évolution annuelle

b : évolution annuelle en part de la superficie du territoire métropolitain

Chiffres issus de la base de données EIDER - CLC, MEDDTL-CGDD-SOeS

L'efficacité des dispositifs de préservation des espaces se différencie en fonction de l'échelle de gestion de ces territoires. Les politiques publiques de protection des espaces forestiers et semi-

<sup>13</sup> La méthode Teruti est mise au point par le Ministère de l'Agriculture. L'exploitation réalisée de la méthode *Teruti* ne prend pas en compte les routes, les terrains de sport et l'habitat collectif.

<sup>14</sup> La méthode de réalisation de la base de données d'occupation des sols *Corine Land Cover* a changé en 2000. Il n'est pas opportun de réaliser des calculs sur les chiffres des périodes 1990-2000 et 2000-2006. En revanche, l'analyse fournit une interprétation intéressante en termes de tendances.

naturels sont en effet inscrites dans des dispositifs nationaux, gérés par les services déconcentrés de l'État, et souvent contractualisés dans le cadre de politiques européennes (Natura 2000, etc.). Au contraire, la protection des terres agricoles relève pour le moment du droit de l'urbanisme, compétence gérée depuis 1983 à l'échelon communal.

### 1.1.1.3 Des espaces productifs aux zones protégées

La diffusion de l'urbanisation dans les territoires ruraux se traduit par une transformation marquée des fonctions dominantes qu'ils portent et des enjeux sociaux en présence (Datar, 2003). En effet, les territoires ruraux deviennent accessibles à des acteurs issus de catégories socialement plus diversifiées dont les pratiques de l'espace réfèrent à des usages, des temporalités et des représentations variées. Depuis les années 1960, de nombreuses recherches ont mis en évidence un déclin accéléré du nombre d'exploitants agricoles qui s'accompagne d'une technicisation des méthodes de production agricole (Gervais *et al.*, 1992 ; Mendras, 1967). Les usages de la « société paysanne » ont cédé la place à des processus économiques (spéculation foncière, construction immobilière), sociaux et culturels qui ne sont plus propres à ces espaces (Kayser, 1989, 30). La terre agricole change alors de statut, passant de celui de « patrimoine familial à transmettre » à « outil de travail à valoriser », sous le jeu conjoint des politiques de modernisation agricole et de transformation des pratiques professionnelles. Pour Hervieu (2002, p.6), le paysan devenu agriculteur perd son lien traditionnel à la terre, « rendant possibles remembrements, remaniements des cadastres, flexibilité du capital [...] Sur le plan juridique, la notion de « propriété de la terre » devient de plus en plus abstraite ». Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, plus des trois quarts de la surface agricole utile sont détenus par des sociétés foncières agricoles, des exploitations à responsabilité limitée, des sociétés civiles d'exploitation agricole, des groupements agricoles d'exploitation en commun. La remise en cause du foncier rural comme outil de production monopolisé par l'agriculture<sup>15</sup> ne marque cependant pas le déclin de l'emprise spatiale du secteur primaire. Il met néanmoins en cause la traditionnelle assimilation quasi exclusive entre campagne et agriculture. L'agriculture conserve cependant une emprise très étendue et largement dominante sur l'espace disponible en milieu rural (Kayser, 1993).

Parallèlement à la fonction résidentielle qui se développe accompagnée des usages de loisirs, la société occidentale est traversée par une transformation profonde de son rapport à l'environnement. Cette « écologisation des représentations et des pratiques » (Mélard, 2008c) se traduit par la diffusion dans la société de valeurs centrées sur le discours environnementaliste. Elle trouve une traduction institutionnelle notamment dans la multiplication des zonages de protection et de recensement des ressources naturelles et patrimoniales (Mélé, 2008, p.21). Elle s'appuie sur

<sup>15</sup> De nombreuses campagnes françaises peuvent cependant être qualifiées d'économie industrielle et agricole.

la saisie territoriale des approches internationales portant sur les enjeux tels que la gestion des changements climatiques, la préservation de la diversité génétique ou encore le maintien des fonctionnalités écologiques des milieux (Zaccaï, 2002). La diffusion de la notion de « développement durable » centrée sur l'environnement participe amplement de ce phénomène (cf. 1.3.1).

Ainsi, après une période d'intensification des techniques culturales produisant une dissociation entre nature et agriculture, les territoires ruraux sont à nouveau assimilés à des espaces naturels. Ces discours environnementalistes nient ou omettent souvent les dynamiques socio-économiques qui produisent les campagnes. Par un jeu de rapprochements sémantiques, environnement, nature et campagne apparaissent comme des synonymes dans une part croissante des représentations sociales (Mathieu et Jollivet, 1989).

#### 1.1.1.4 Des territoires ruraux aux fonctions multiples

Cette diversification des fonctions rattachées aux usages des espaces ruraux est ainsi le produit simultané de la transformation du modèle productiviste agricole, du développement de nouvelles fonctions résidentielles et ludiques et de l'écologisation des représentations sociales des campagnes. S'appuyant sur ces dynamiques, Perrier-Cornet et *al.* (2002a, 2002b ; Perrier-Cornet et Soulard, 2003) proposent une typologie des espaces ruraux autour de trois « figures<sup>16</sup> » : campagne ressource, campagne cadre de vie et campagne nature.

La « campagne ressource » est une figure productive de l'espace rural. Celui-ci est appréhendé comme le support d'activités économiques transformatrices des ressources naturelles et humaines du territoire. Malgré un recul du poids économique des filières agricoles, l'activité primaire conserve une emprise spatiale forte et prépondérante sur l'espace<sup>17</sup>. Cependant, de manière croissante, l'agriculture se dissocie de son territoire sur les plans agronomiques, économiques et sociaux (Daucé, Arlot et Guérin, 2002). Dans l'agriculture dite « conventionnelle », très largement dominante en France, les spécificités liées aux caractéristiques physiques des territoires sont partiellement gommées par l'usage de nouvelles techniques (hors-sol, intrants, etc.), notamment en matière d'élevage. L'agriculteur n'entretient plus un lien économique et social essentiellement tourné vers des acteurs de proximité géographique de sa zone d'exploitation. Au contraire, son réseau professionnel s'inscrit dans les filières agro-industrielles dont la localisation et les

<sup>16</sup> Les auteurs définissent la figure comme une catégorie analytique qui englobe conjointement des conceptions sociales des espaces ruraux associées à des valeurs et des projets singuliers et des usages économiques et sociaux de ces espaces et de leurs ressources. Elle doit permettre d'analyser les « associations » et les « tensions » entre usages et conceptions de ces espaces ruraux (Perrier-Cornet, 2002a, p.13).

<sup>17</sup> Certaines régions françaises sont également concernées par des activités industrielles. C'est notamment le cas des trois régions de notre recherche (Lorraine, Alsace, Franche-Comté).

déterminants sont tournés vers l'extérieur de son territoire de proximité géographique. Dans ce cadre, les acteurs dominants sont les coopératives agricoles, les entreprises de l'agroalimentaire et les techniciens agricoles des syndicats et des organismes professionnels. L'orientation des types et des modes de production ainsi que les ressources financières et techniques (savoir-faire, intrants, semences, etc.) dépendent d'influences externes au territoire de production. C'est ainsi que le marché mondialisé des produits agroalimentaires et les aides de la Politique agricole commune ont une influence importante sur les usages des terres. Le foncier est un support essentiel de cette activité, mais son statut de propriété ne détermine pas le mode de mise en valeur du sol. Sa mutabilité en-dehors d'un usage agricole est facilitée, car le coût du foncier n'est plus défini à l'aune de sa seule valeur productive agricole, mais dans un marché foncier plus large au sein duquel s'affrontent les ressources financières du secteur agricole et celles de l'acquisition immobilière résidentielle et du développement de l'urbanisme commercial et industriel.

La « campagne cadre de vie ou paysage » apparaît comme une approche plus contemplative du territoire, utilisée essentiellement pour les activités résidentielles et ludiques. Elle est en pleine expansion du fait de l'attrait croissant de ces espaces et des facilités d'accès (Hervieu et Viard, 2001). Cette figure échappe en grande partie aux politiques publiques puisqu'elle est centrée sur des usages plus privatifs. En effet, elle relève de législations et de compétences très diverses, portant sur l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement rural, l'urbanisme. Par ailleurs, des politiques non territoriales structurent les modes d'usages et de fréquentation de ces espaces. Ainsi, les politiques sociales du temps de travail influencent les dynamiques de fréquentation quotidiennes, hebdomadaires (fin de semaine) et saisonnières (vacances) des campagnes. Par ailleurs, la décentralisation a transféré aux communes les affectations du droit des sols et au maire les pouvoirs de police administrative. Les faibles moyens financiers, humains et techniques des communes rurales françaises sont partiellement compensés par une logique de contractualisation État - Région - Département - Communes et par le développement de l'intercommunalité<sup>18</sup>. Dans leur très grande majorité, les espaces ruraux sont dépourvus de documents de planification supracommunaux. Les droits à construire y sont fixés à l'échelle communale dans le cadre d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, généralement établie pour dix à quinze ans.

Enfin, la « campagne nature » renvoie à une fonction sociale de préservation des ressources naturelles (eau, sol, etc.), de leurs cycles de fonctionnement (écosystèmes) et de limitation des risques. Espace ni consommé, ni productif, la fonction de conservation correspond à un « non-usage de l'espace » pour le bien des générations futures. Cette figure de la campagne contemporaine est très étroitement liée aux enjeux des politiques publiques et aux négociations

---

<sup>18</sup> Cf. section 2.1.



internationales (sommets mondiaux, Union européenne). Sa dimension globale est donc clairement affirmée, d'autant plus que les politiques de protection environnementale demeurent très largement pilotées par l'État.

Les trois figures des espaces ruraux portent ainsi des enjeux d'échelles spatiales (locales / globales) et temporelles (courts / moyens termes) diversifiées et en tension.

#### 1.1.1.5 Les notions de tensions et de conflits d'usages dans les espaces ruraux

La figure I - 3 propose une synthèse de ces dynamiques qui permet de faire apparaître les conflictualités potentielles entre les usages d'une même ressource foncière. Les tensions entre les trois figures apparaissent plus clairement dans la mesure où la gestion de ces usages différenciés ne relève complètement ni des mêmes acteurs, ni des mêmes modalités d'actions, ni des mêmes échelles spatiales et temporelles. Dans ce cadre, le local va apparaître comme le lieu de confrontation des divers enjeux.

Figure I - 3. Conflictualités locales potentielles dans les fonctions et usages des espaces ruraux

	Campagne ressource	Campagne cadre de vie	Campagne nature
Fonction dominante	Productive	Résidentielle et récréative	Préservation - Protection
Acteurs majeurs des usages des espaces ruraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisations économiques internationales</li> <li>- Union européenne</li> <li>- État central</li> <li>- Communes</li> <li>- Milieux professionnels agricoles, i.e. syndicats agricoles, groupements professionnels et chambres d'agriculture, semenciers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- État décentralisé</li> <li>- Communes</li> <li>- Usagers des espaces, i.e. habitants et résidents secondaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisations internationales environnementales</li> <li>- Union européenne</li> <li>- État central</li> <li>- État décentralisé</li> <li>- Associations environnementales</li> <li>- Communes et départements</li> <li>- Structures de gestion</li> </ul>
Échelle spatiale dominante de transformation* par les politiques publiques	<i>Internationale : UE, OMC</i> <b>Nationale : politiques agricoles</b> <b>Locale : affectation des droits d'usages</b> <b>Territoriale : choix productifs</b>	<i>Nationale : priorité des politiques environnementales, agricoles, d'aménagement du territoire, développement rural</i> <b>Locale : affectation des droits d'usages</b>	<i>Internationale : sommets mondiaux, UE</i> <b>Nationale : politiques environnementales</b> <b>Locale : définition des zonages et des modalités de gestion</b>
Échelle du changement	5 à 7 ans	15 ans	Pérenne

\*En gras, échelle prépondérante ; en italique, influence indirecte sur le local  
Interprétation de Perrier-Cornet et al., 2002

Actuellement, il n'existe pas d'étude exhaustive sur les conflits d'usages dans les espaces ruraux (Caron et Torre, 2005). En effet, les relations d'interconnaissances sont généralement identifiées comme des solutions aux difficultés de la coordination. Torre et Caron (2002) estiment que la proximité géographique peut devenir le fondement d'une situation conflictuelle et faire

apparaître des tensions. Pour ces chercheurs, le terme de tension désigne le sentiment des usagers de l'espace lorsque des événements extérieurs viennent les affecter négativement. La tension devient conflit lorsque l'engagement d'une des parties apparaît comme une menace crédible construite sur une divergence de points de vue. Le conflit émerge donc lorsque les protagonistes prennent conscience de l'incompatibilité de leurs positions en termes d'intérêts et/ou de valeurs (Villeneuve *et al.*, 2009). Pour Torre *et al.* (2006, p.419), ce qui différencie la tension du conflit, c'est donc « l'engagement des protagonistes dans l'opposition ». Le conflit est donc « le négatif de la concertation ». Loin de bloquer la négociation, il en est l'une des modalités. Les chercheurs identifient alors huit caractéristiques des conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux et périurbains (p.442 et s.) :

1. *Les conflits sont génériques, ils couvrent des types d'usages relativement restreints mêmes si leurs développements suivent des processus variés.* Ainsi, trois activités sont principalement concernées par les conflits : les usages industriels, les usages résidentiels et les usages de protection et de gestion de la nature. L'activité agricole n'y joue qu'un rôle secondaire. Ces résultats confirment les conclusions de l'étude menée par le *Groupe Manon* du Commissariat général au Plan qui identifie une augmentation importante du nombre de conflits à partir de la fin des années 1980 et qui connaît ensuite un niveau stable sur les quinze années suivantes (Charlier, 2005). Près de la moitié des cas concernent des conflits liés à l'énergie, au transport et au tourisme. Pour retenir quelques grandes tendances, on notera que 70 % des conflits portent sur des activités de production - incluant transports et énergie - et environ 25 % sur des activités récréatives ou résidentielles<sup>19</sup>. Sur l'échantillon analysé, les conflits résolus<sup>20</sup> le sont pour un peu plus de la moitié par voie administrative et/ou judiciaire. Dans la même proportion, le projet à la source du conflit est finalement abandonné.
2. *La proximité géographique joue un rôle important dans la survenance de ces conflits et davantage encore dans les tensions.* Les conflits d'usages éclatent entre des agents sociaux qui se trouvent dans des situations de superposition, de contiguïté, de voisinage et/ou qui prétendent à des usages différenciés d'un même espace. La notion de rareté de la ressource ou de l'espace sur laquelle porte le conflit est dépendante de l'échelle spatiale à laquelle les acteurs évoluent et des ressources dont ils disposent pour substituer une ressource à une autre.

---

<sup>19</sup> Étude réalisée sur la base de 1 814 cas de conflits d'usages en milieu rural à travers l'analyse des 134 numéros de la revue environnementaliste *Combat Nature* entre mars 1974 et l'automne 2004. Pour plus de précisions, notamment sur les méthodes employées et les résultats, cf. Charlier, 2005.

<sup>20</sup> Représentant 63 % des cas totaux.

3. *Les conflits sont souvent préventifs*, c'est-à-dire que l'engagement des acteurs n'est pas postérieur à une action de l'autre protagoniste en tension. Plutôt que de s'appuyer sur la matérialité d'un acte technique, il résulte souvent de l'anticipation du comportement de l'autre acteur. L'engagement dans le conflit (recours juridique, manifestation médiatique, etc.) a pour objectif de prévenir ou de devancer la partie adverse en l'encourageant à négocier plutôt qu'à adopter une attitude unilatérale. Le conflit n'est donc pas l'aboutissement d'un processus, mais une exacerbation sociale des tensions qui permet de forcer l'échange entre les parties en présence.
  
4. *Dans la plupart des conflits, usages et usagers de l'espace ne sont pas superposables*. D'une part, les acteurs sont souvent simultanément porteurs d'intérêts différents. D'autre part, l'acteur modifie son discours en fonction de la situation d'interaction où il se trouve. Enfin, les stratifications sociales des populations ne permettent pas d'analyser les situations conflictuelles dans la mesure où l'engagement relève de paramètres très variables. Au final, les conflits doivent donc être analysés sous l'angle des usagers et non des usages.
  
5. *La quasi-totalité des processus de gouvernance locale sont non-linéaires et alternent des phases de conflits et d'apaisement*. Les processus de gestion locale font se succéder des moments d'opposition et de réconciliation entre les parties. Le quotidien n'est pas fait de dynamiques de coopération et de concurrence dans lesquelles, le conflit marquerait une rupture inhabituelle.
  
6. *Les conflits sont toujours liés à la survenance de nouvelles actions*, qui constituent une nouvelle action dans le contenu, dans le processus ou dans les modalités d'interactions entre les acteurs et/ou avec les usages de l'espace. Deux types de conflits et tensions apparaissent ici. Les tensions et conflits interpersonnels bouleversent les routines de la proximité, mais demeurent à cette échelle. Les conflits territoriaux marquent une innovation c'est-à-dire qu'ils constituent une nouveauté à l'échelle des pratiques spatiales existantes. Concernant un plus grand nombre d'acteurs et touchant des enjeux plus étendus et/ou plus nombreux, les conflits territoriaux se caractérisent par leur dimension publique.
  
7. *Les conflits sont porteurs de changement et font évoluer les modalités de régulations des usages de l'espace rural*. Que les facteurs du changement soient liés à l'évolution des



caractéristiques d'une ressource territoriale (son épuisement, sa pollution, etc.) ou plus souvent qu'ils relèvent d'un nouvel enjeu porté par un acteur (la préservation de l'environnement), ou l'apparition d'un nouvel acteur, les conflits sont des phases de reconfiguration des postures et des ressources de la négociation. Pour progresser, un conflit nécessite un rapprochement entre les parties, que les concessions soient réciproques ou unilatérales. Que le conflit se résolve ou pas, il aboutit à un nouvel équilibre transactionnel, partiel ou complet, définissant un équilibre provisoire entre les parties. Outre la remise en cause de procédures héritées, les modalités mêmes du conflit ont modifié les règles, formelles et tacites, d'interactions entre acteurs.

8. *Les conflits se développent dans des situations d'exercice du pouvoir marquées par les inégalités entre acteurs.* Ces inégalités sont liées aux dotations financières, cognitives, sociales dont disposent les acteurs. Elles sont surtout cristallisées par des procédures juridiques qui structurent partiellement les modalités d'interactions. Ainsi, l'expression du conflit est normée et socialement balisée. Par exemple, l'intérêt public dispose de garanties supérieures aux intérêts privés. Ces derniers peuvent ainsi s'exprimer systématiquement lors des enquêtes publiques, mais les pouvoirs publics ne sont pas tenus de les prendre en compte. En situation de recours juridiques, ces conflits sont confiés à un tribunal administratif dont l'action est définie à travers un droit spécifique.

Les trois figures de l'espace rural sont ainsi imbriquées, interdépendantes, souvent concurrentes (Perrier-Cornet, 2002a). Il pourrait difficilement en aller autrement puisqu'elles utilisent les mêmes espaces et les mêmes ressources. Fondamentalement, elles sont en tension. L'évolution des configurations des campagnes françaises dépendra de la façon dont elles s'articulent entre elles en définissant de nouvelles ruralités.

#### 1.1.2 Les nouvelles ruralités

Les espaces ruraux sont ainsi investis de manière croissante par des représentations de plus en plus diverses susceptibles de générer tensions et conflits. Ils dessinent les contours de nouvelles ruralités en tensions sur lesquelles les acteurs politiques doivent construire localement des arbitrages.

Le discours sur les transformations des campagnes se trouve à la source de la sociologie rurale, dans la tension entre modernité et tradition (Alphandéry et Billaud, 2009)<sup>21</sup>. Pour Mormont<sup>22</sup> (1996), il est donc historiquement situé dans la période qui voit se généraliser le processus de mobilité à l'ensemble du territoire national ainsi que l'avènement de la société industrielle et tertiaire. Le rural est ainsi un mode de catégorisation des biens, des personnes, des services, des usages et des espaces qui « prend son sens par le jeu d'oppositions qui le sous-tend » avec les figures de l'urbain. Il est alors fondamentalement en tension dans un « processus transactionnel » qui légitime simultanément deux principes contradictoires. Ainsi la préservation de formes traditionnelles d'occupation de l'espace, de valeurs sociales idéalisées, de dynamiques territoriales est indissociable du discours sur l'ouverture aux transformations de la société urbaine globale et à la technique. Antrop (2004, p.9) propose ainsi une synthèse de la relation rural-urbain : « *Thinking, valuing and planning the countryside is done mainly by urbanites and future rural development is mainly focused upon the urban needs* ».

Mormont (1996) estime que le champ du rural contribue ainsi à unifier la diversité des campagnes, tant pour les dispositifs d'action publique que pour les chercheurs qui s'y intéressent. Son « caractère transactionnel » permet de penser et d'agir sur les relations entre campagnes et société urbaine globale et d'évaluer à travers des situations locales contrastées, la manière dont le rural prend sens comme catégorie de mobilisation sociale, d'affirmation territoriale ou encore de positionnement avec les espaces urbains.

Dans cette recherche, nous envisagerons ainsi le rural comme une catégorie transactionnelle de légitimation des choix. La tension qu'il porte autour des notions antinomiques préservation-modernité le rapproche en cela des registres du développement durable également porteur de catégories transactionnelles non explicites entre les priorités environnementales, sociales et économiques (cf. 1.3). La mise en pratique de ce discours sur la ruralité au sein de dispositifs d'action publique - comme les plans locaux d'urbanisme et les règles de protection du patrimoine - se traduit dans des choix concrets et politiques qui participent, par effet de rétroaction, à l'explicitation, parfois matérialisée, des signes tangibles de la ruralité. Cette incarnation locale de la ruralité participe par effet retour au développement de représentations et de discours sur une ruralité locale contemporaine, mélange d'héritage et de modernité.

<sup>21</sup> Les territoires ruraux français ont fait l'objet de nombreuses recherches à partir de la fin des années 1950. Après un mouvement important des études rurales autour d'Henri Lefèvre, d'Henri Mendras puis de Marcel Jollivet, ce courant d'analyse s'est progressivement orienté vers des approches plus environnementales des territoires non urbains, accompagnant le phénomène de transformations des campagnes : urbanisation, migrations ville-campagne, passage du paysan à l'agriculteur, écologisation des représentations, décentralisation des pouvoirs locaux sont autant des phénomènes territoriaux saisis par ce champ disciplinaire évolutif (Alphandéry et Billaud, 2009).

<sup>22</sup> Les travaux de Mormont et de Mougenot cités dans ce chapitre sont principalement issus de terrains réalisés en Belgique, et notamment en Wallonie. Ils sont valides pour une interprétation dans le cas français dans la mesure où ils décrivent des dynamiques sociales de long terme qui ne réfèrent pas au système institutionnel des territoires dans lesquelles elles se développent. Il en va de même pour les recherches d'Antrop réalisées en Flandre et à l'échelle de toute l'Europe (2004).

### 1.1.2.1 Modèles d'analyse des transformations des espaces ruraux

Les différentes méthodes proposées pour qualifier l'espace rural, qu'elles soient qualitatives, quantitatives ou mixtes, sont toutes porteuses de représentations d'espaces ruraux sous domination urbaine ou complémentaires des villes (Roussel, 2000). Rambaud parle de visions « urbano-centrées » (1973). L'espace rural est appréhendé comme le négatif de l'espace urbain, c'est-à-dire la zone interstitielle qui n'a pas (encore) été affectée par une dynamique de croissance démographique suffisante. Mathieu et Bontron (1973) soulignent que ce rapport urbain/rural peut être qualifié à la fois sous l'angle de l'importance du phénomène urbain et sous celui de sa répartition spatiale. Dans la plupart des cas, des formes spatiales spécifiques apparaissent comme des manifestations d'une utilisation sociale différenciée de l'espace. Cela nous semble particulièrement le cas dans les villages sur lesquels nous développerons notre analyse. Leurs trames urbaines présentent des variations très marquées en termes d'implantation, de densité, de volumétrie au sein d'une même commune en fonction des périodes, des usages sociaux (économique et résidentiel, uniquement résidentiel) et des modes de production et des techniques de construction résidentielle (individuelle et localisée, industrielle et globalisée).

Ainsi, le terme polysémique « d'urbanisation » définit à la fois un processus - celui de diffusion du processus urbain - et un état - celui du territoire intégré dans ce processus urbain -, touchant conjointement les aspects morphologiques et culturels de l'espace et des populations (Thomsin, 2001). L'amalgame entre ces deux aspects maintient la confusion autour de la notion « d'urbanisation des campagnes ». Par exemple, pour de nombreux auteurs, la traditionnelle dichotomie ville-campagne est progressivement remplacée par l'hypothèse d'un continuum urbain-rural (Arlaud, Jean et Royoux, 2005 ; Levy, 1999). Cette vision géographique et sociale présuppose une captation du second type d'espace au sein du premier. L'harmonisation des valeurs, des normes, des relations sociales dominantes et des modes de vie entre villes et campagnes semble un phénomène peu contestable. Ce phénomène socio-économique n'efface pourtant pas les différenciations morphologiques de formes urbaines entre les villes et les campagnes en termes non seulement de densité et de continuité du bâti, mais également de mobilité intra-territoriale des populations (Thomsin, 2001). S'il n'existe plus de société rurale française caractérisée par un système de valeurs différentes de la ville, le terme demeure pertinent pour qualifier « les espaces de faible densité de population, les espaces dans lesquels le sol et les ressources naturelles sont en abondance relative et utilisés en général de façon extensive. [Dans le cadre français,] les « valeurs du rural » ne lui sont internes, elles sont les représentations que l'ensemble de la société construit de ces territoires » (Perrier-Cornet, 2002a). Pour Thomsin (2001), le continuum urbain-rural est uniquement culturel, c'est-à-dire que la disponibilité d'une innovation technologique ou sociale n'est pas limitée par un facteur d'ordre spatial. Par amalgame, il est cependant devenu spatial et laisse penser au caractère irréductible de l'extension de

l'urbanisation physique à tout le territoire. Pour éclaircir le débat, cet auteur propose de distinguer les dynamiques d'*urbanisation*, de *périurbanisation* et de *rurbanisation*<sup>23</sup> afin de préserver une distinction ville/campagne fondée sur les particularités de fonctionnalités, voire de productivité, de ces deux types d'espaces. Ainsi, *l'urbanisation des campagnes* désigne le processus d'intégration culturelle des campagnes sous l'influence des villes et lié au développement de la mobilité, mais indépendamment de toute considération d'ordre spatiale. Ce processus est achevé en France. La *péri-urbanisation* qualifie les processus d'intégration fonctionnelle des zones rurales, discontinus dans l'espace, à proximité et sous influence des villes. Enfin, *l'espace rurbain* est un espace rural transformé par la culture urbaine, mais qui conserve des structures spatiales héritées qui ne sont pas impactées par les processus d'urbanisation classique ou de périurbanisation. Les territoires en *rurbanisation* connaissent des habitudes de consommation urbaine, mais ne sont pas soumis, dans leurs dynamiques de transformation, aux forts enjeux de compétition économique et de planification pour l'usage du sol.

Cette typologie a pour principal intérêt de focaliser l'attention sur les dynamiques morphologiques de transformation spatiale des espaces ruraux et des règles de gestion des usages des sols. Mathieu (1990) rappelle que le type de relation et le degré de dépendance entre rural et urbain que l'on retrouve dans les modèles analytiques oscillent fortement au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ces modèles traduisent ainsi l'état des préoccupations scientifiques et gestionnaires portant sur les dynamiques territoriales, l'une et l'autre étant réciproquement très perméables. C'est ainsi qu'à partir du milieu des années 1970, la notion de local se substitue aux débats sur les relations villes-campagnes. Puis, à partir des années 1990, la diffusion des débats sociaux et analyses sur le développement durable questionne à son tour la notion de local au prisme de ses interactions avec le global.

#### 1.1.2.2 Les valeurs dominantes des espaces ruraux

La « dynamique transactionnelle » entre urbain et rural est ainsi porteuse de différentes valeurs dominantes. Celles-ci sont d'autant plus importantes qu'elles vont apparaître comme des registres de légitimation mobilisés diversement par les acteurs en fonction de leurs objectifs propres. Ces idéaux types constituent des clés de lecture intéressantes pour appréhender en situation les rapports de légitimation dans la construction de la norme locale d'urbanisme.

De manière globale, les campagnes françaises sont depuis une trentaine d'années l'objet de représentations sociales globalement positives. La dualité traditionnelle ville-campagne semble s'inverser, les espaces ruraux bénéficiant des « aménités » campagnardes, sans pour autant renoncer aux atouts de la ville. Pour Mormont (2009), deux facteurs ont une influence

<sup>23</sup> Néologisme proposé par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux (1976).

majeure dans cette dynamique de renversement : d'une part, la sensibilité croissante aux questions environnementales et de cadre de vie, et d'autre part, l'accessibilité et la mobilité généralisées entre villes et campagnes. Les deux facteurs entretiennent un certain degré de dépendance, notamment dans les impacts avec l'installation de nouvelles populations. Pour Hervieu, Marié et Viard (Hervieu et Viard, 2001 ; Marié et Viard, 1977), l'attrait croissant des campagnes françaises est davantage lié à un changement d'imaginaire et de représentations. La société en réseaux semble avoir renforcé le besoin d'interactions sociales de proximité. Dans ce cadre, les campagnes apparaissent comme des territoires porteurs de valeurs de tradition, d'attache, d'héritage et d'appropriation. L'imaginaire urbain projette sur les campagnes des valeurs de sociabilité et d'interconnaissances alors que la ville serait l'espace de l'individualisme et de l'anonymat. Il n'en demeure pas moins que cette recherche d'une sociabilité de proximité qui serait dans l'imaginaire véhiculée par les campagnes est permise par la forte accessibilité des zones rurales françaises. Il est aujourd'hui possible de vivre et de pratiquer les espaces ruraux tout en bénéficiant des atouts des espaces urbains. Mormont souligne ainsi qu'il est possible de vivre simultanément, quotidiennement, les deux types d'atouts, grâce à la distinction spatiale entre lieux d'habitat et lieux de production, et aux fortes infrastructures de flux matérielles et immatérielles entre les deux. Réinvestis de manière pérenne, saisonnière et ponctuelle par des acteurs non agricoles, les espaces ruraux apparaissent ainsi autant, voire davantage, comme des paysages que comme des lieux de production (Hervieu, 2002).

Ce rapport évolutif de valeurs s'explique par la disparition d'une identification des catégories sociales à un espace spécifique : il n'y a plus d'urbains et de ruraux, mais des habitants qui habitent à la ville et dans un espace rural (Hervieu et Viard, 2001). Les sociétés rurales ont cédé la place aux « ruralités ». Le rural ne désigne plus un groupe social lié à un espace par une culture, un mode de vie ou de production : « la ruralité, ce sont désormais des « qualités » et non plus des hommes » (Mormont, 2009). La campagne est devenue un bien rare du fait de l'avènement d'une urbanisation culturelle généralisée. Les campagnes sont investies de représentations positives, de liberté, de beauté, de santé, de pratiques ludiques (Marié et Viard, 1977). Pour l'aide à la décision en aménagement, la question déterminante demeure cependant : « *How to assess the character or identity of a changing landscape and decide what is valuable for the future and might become traditional or heritage ?* » (Antrop, 2004, p.24).

### 1.1.2.3 Privatisation des campagnes et publicisation des biens ruraux

Ces dynamiques sociales de réinvestissement dans le rural s'accompagnent d'un mouvement antagoniste de privatisation et de publicisation<sup>24</sup> des biens ruraux (Perrier-Cornet, 2002a). D'une part, l'arrivée de nouvelles populations dans les milieux ruraux et le développement d'une multifonctionnalité des usages engendrent une aliénation de biens ruraux, notamment fonciers, au profit d'acteurs qui n'entretiennent aucun usage productif à ces espaces. Reprenant l'image de l'organisme épiphyte qui vit sur une autre plante sans la parasiter, Wintz (1997) propose de distinguer ainsi les « épiruraux » des « endoruraux ». Le premier terme désigne ceux qui habitent dans ou hors d'un territoire sans avoir de relations économiques directes à celui-ci, mais qui exercent une influence directe ou indirecte sur son mode de gestion. Le second terme qualifie les personnes qui utilisent directement les ressources de cet espace. L'augmentation du nombre « d'épiruraux » et de leur demande foncière d'une part, et la crise que connaît l'activité économique agricole des « endoruraux » d'autre part, favorisent la diversification de la propriété foncière. À proximité des villages, la propriété du sol est de plus en plus éclatée entre de multiples propriétaires. Parallèlement, ce phénomène de privatisation du foncier entre un nombre accru de propriétaires s'accompagne d'une publicisation des biens portés par les espaces ruraux : paysages, aménités rurales, biodiversité et biens environnementaux apparaissent de manière croissante comme des biens collectifs (Perrier-Cornet, 2002b). Il traduit la tension entre campagne cadre de vie, campagne productive et campagne nature. Cette tension entre privatisation et publicisation se retrouve d'une part dans la question de la qualification juridique des biens ruraux et, d'autre part, dans les attentes sociales projetées sur la pratique professionnelle des agriculteurs.

Le droit ne définit pas de règles juridiques applicables à la notion de bien rural dans la mesure où l'espace rural lui-même n'a pas de définition juridique précise (Belrhali *et al.*, 2002). Sa qualification administrative, changeante, relève du seul domaine de la gestion publique. Ainsi, les règles juridiques régissent spécifiquement des types de biens (forêts, chemins ruraux, cours d'eau, etc.) ou des types de pratiques (chasse, pêche, cueillette, exploitation, randonnée, etc.). Les instruments juridiques sont composés de trois types d'outils principaux. Les servitudes et l'expropriation sont imposées au propriétaire sans son consentement alors que le conventionnement est un accord amiable entre parties. L'usage des instruments juridiques de puissance publique ont la plupart du temps comme effet de publiciser les biens ruraux. Cette publicisation ne se traduit pas nécessairement par un accès accru du public aux biens ruraux (Perrier-Cornet, 2002b). En effet, l'État et les collectivités publiques visent des objectifs différenciés, tantôt vers des usages récréatifs et résidentiels s'appuyant sur une ouverture des

---

<sup>24</sup> Par opposition à privatisation, le terme publicisation désigne ici la dynamique d'intégration d'un bien ou d'un savoir dans la sphère des enjeux collectifs.

espaces, tantôt vers des usages de protection de l'environnement et des ressources naturelles qui favorisent davantage une restriction des usages du public.

Le même type de tensions publicisation/privatisation se retrouve dans le rôle social dévolu par la société aux agriculteurs. Pendant longtemps, la production des paysages et l'évolution des écosystèmes n'ont été vues que comme des externalités, généralement positives, non rémunérées du travail des agriculteurs (Thiebaut, 1989). C'est pourtant bien certaines activités productives des agriculteurs qui ont généré les paysages recherchés dans le cadre des usages récréatifs et résidentiels des espaces ruraux. Souvent mobilisée dans les discours politiques, la notion de « demande sociale » traduit ce passage d'un besoin collectif à une pression sociale sur les institutions censées y répondre. Elle demeure cependant faiblement définie puisqu'elle pose la question des coûts que les groupes cibles sont prêts à supporter pour obtenir la satisfaction des besoins du groupe bénéficiaire. Si la dynamique de rurbanisation étudiée par Bauer et Roux (1976) induisait réellement une homogénéisation sociale des représentations sociales et des pratiques de l'habitat privé individuel, la demande sociale serait facile à saisir parce qu'univoque. Mais pour Mougenot (1982), l'urbanisation des campagnes entendue comme processus de diffusion d'un modèle culturel urbain à tout l'espace ne semble pas tenable. La chercheuse met en évidence l'hétérogénéité des logiques résidentielles :

« [L]a transformation de l'espace rural en espace résidentiel ne s'opère pas de manière uniforme, car la position sociale des agents détermine leur relation à l'espace de résidence et des modalités différentes d'habiter à la campagne. La position sociale détermine en fait, de par les moyens qui sont à la disposition des groupes - moyens économiques, sociaux, culturels - la fonction spécifique de l'espace de résidence. Selon cette fonction, la campagne peut acquérir un sens différent pour chacun de ces groupes. » (Mougenot, 1982, p.273)

C'est ainsi que les statuts sociaux et les relations antérieures à l'espace, marqués par la logique des catégories de population ou l'appartenance plus ou moins affirmée à une classe sociale, se traduisent par des pratiques différenciées de l'espace. La diversité des processus sociaux, économiques et culturels des modes de vie quotidiens et d'accession à l'habitat, engendrent des relations différenciées au territoire en fonction des croyances, des revenus et des pratiques antérieures. La ruralité univoque est donc bien un mythe au même titre que les anciennes représentations d'une société paysanne indifférenciée et universelle (Mormont, 1996). Ces espaces se caractérisent par des diversités fortes, aussi bien dans leurs morphologies paysagères et urbaines que dans leurs dynamiques propres, tant à l'échelle du territoire régional, communal qu'à celle du ménage ou de l'individu qui pratique son espace.

### 1.1.3 Des territoires différenciés : analyse à travers le cas du Parc naturel régional des Ballons des Vosges

Le territoire du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, qui sert de région d'étude à notre recherche, reflète cette hétérogénéité des ruralités contemporaines. Il se caractérise par des dynamiques d'urbanisation contrastées et une diversité de modes d'occupation des sols. D'une superficie de 3 000 kilomètres carrés, il se situe à l'interface des trois régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté et des quatre départements Haute-Saône, Haut-Rhin, Vosges et Territoire de Belfort (figure I - 4).

#### 1.1.3.1 Un territoire diversifié à forte pression d'artificialisation

Le Parc est composé de 208 communes et 32 intercommunalités. Il est couvert à 74 % par des milieux semi-naturels (essentiellement des forêts), à 19 % par des usages agricoles et à 6 % par des espaces urbanisés (incluant les réseaux de déplacements)<sup>25</sup>. Sa densité de population est de 86 habitants au kilomètre carré pour environ 270 000 habitants (2008). Il est l'un des plus peuplés et des plus vastes des 46 PNR français. 73,4 % des résidents permanents vivent dans une commune urbaine selon l'Insee. Sur la période 1990-1999, seules 56 % des communes étaient en croissance démographique, la tendance 2000-2006 prolongeant la tendance. Entre 1992 et 2002, l'urbanisation des terres agricoles progresse à raison de 286 hectares par an<sup>26</sup> traduisant une empreinte spatiale par nouveau habitant de plus en plus forte.

À l'intérieur du périmètre du Parc, les réseaux de transports sont essentiellement des voies routières simples. Seules deux vallées alsaciennes disposent d'un réseau ferroviaire, dont l'une un tram-train vers Mulhouse. L'offre salariale étant concentrée à l'extérieur du Parc, les migrations pendulaires sont nombreuses et favorisent l'intensification et l'allongement des déplacements vers les pôles urbains (figure I - 4).

Une population de 4,7 millions d'habitants habite à moins de deux heures de voiture du Parc. Le taux de croissance des logements est de 9,7 % sur l'ensemble du Parc, équivalent à celui de la région Alsace. 95 % des communes du Parc sont soumises à la loi montagne<sup>27</sup>.

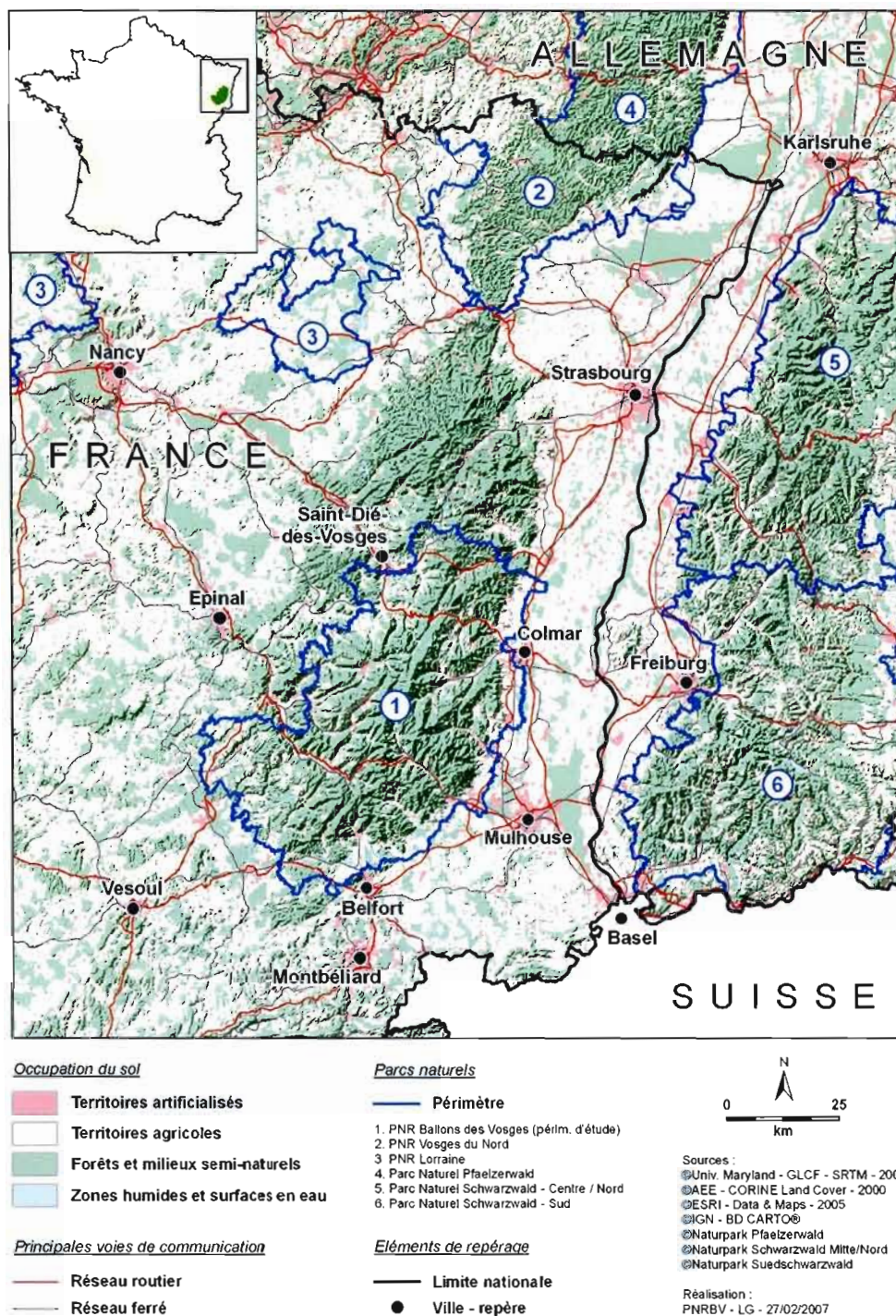
<sup>25</sup> Les chiffres du paragraphe 1.1.3.1 sont issus de PNRBV, 2007 et du serveur de données SINBAL du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Les données nationales sont calculées à partir des données Ifen, 2003.

<sup>26</sup> Exploitation base de données TERUTI, Ministère de l'Agriculture.

<sup>27</sup> En matière d'urbanisme, la loi montagne (9 janvier 1985) modifiée a pour objectif la protection du foncier nécessaire aux activités agricoles, sylvicoles et forestières. Elle prescrit notamment un urbanisme en continuité des constructions existantes pour interdire l'habitat diffus. L'interprétation de cette disposition a fait l'objet d'un contentieux important et évolutif sur la notion de continuité du bâti. Depuis les années 2000, l'interprétation de l'extension urbaine en zone de montagne fait l'objet d'une interprétation plus stricte.



Figure I - 4. Le territoire du Parc naturel régional des Ballons des Vosges dans son environnement régional



Le taux de résidence secondaire est de 12,6 % des logements avec de très fortes disparités locales, certaines communes dépassant les 50 %. L'emploi connaît actuellement un renversement de tendances : les entreprises manufacturières (textile, bois, plasturgie, machinerie, équipement automobile) cèdent la place aux activités tertiaires (services, transport, tourisme). La fonction touristique est concentrée sur le piémont viticole alsacien et dans quelques lieux emblématiques des Hautes-Vosges<sup>28</sup>, partie du massif située au-dessus de 900 mètres d'altitude. L'activité agricole occupe 3,2 % des actifs. Le nombre d'exploitations diminue, mais la superficie mise en valeur par l'agriculture varie peu du fait de la concentration des exploitations. 90 % de la surface agricole utile est couverte de prairies.

La consommation foncière par nouvel habitant (figure I - 5) est près de trois fois plus importante sur le territoire du Parc qu'à l'échelle nationale, même si les chiffres méritent d'être analysés avec prudence du fait de la diversité des modes d'occupation de l'espace à l'échelle nationale<sup>29</sup>. Les disparités territoriales sont néanmoins importantes.

Figure I - 5. Évolutions comparées de la population et de l'artificialisation des sols sur la période 1990 -1999

	Parc	France
Évolution de la population	2,3 %	3,3 %
Évolution des surfaces artificialisées	13,5 %	4,8 %

Exploitation croisée des données Bd OCS - DRE Alsace , Région Alsace et Teruti, Ministère de l'Agriculture, 2000.

Dans cette dynamique générale, trois grands secteurs géographiques aux dynamiques territoriales différenciées se dégagent (cf. figure I - 6).

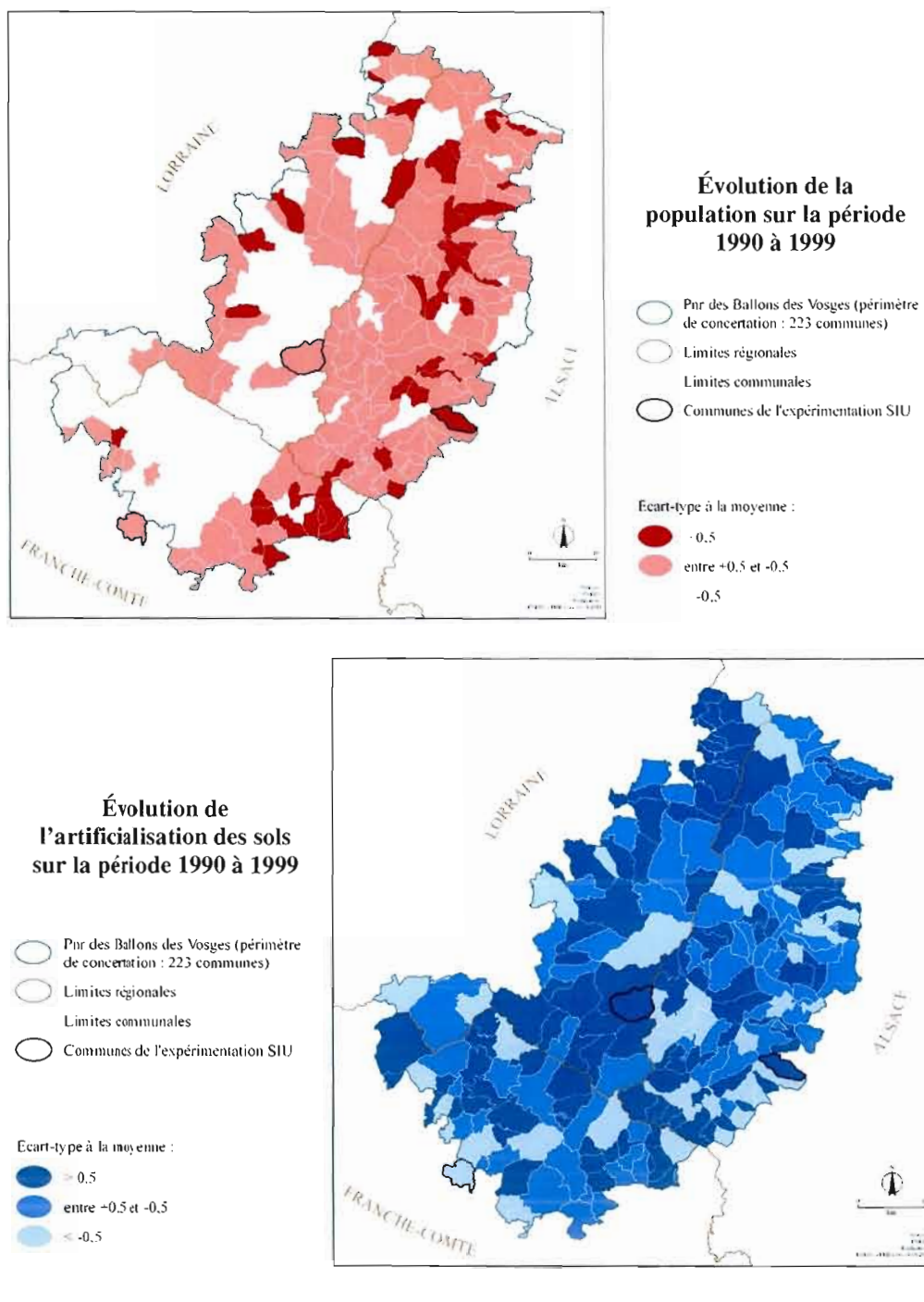
À l'Est, le bassin rhénan concentre une forte densité de population et d'activités économiques avec des pôles urbains de Bâle-Mulhouse et Strasbourg et un tissu urbain dense du Centre-Alsace caractérisé par une armature urbaine de bourgs et villes petites et moyennes répartis tous les deux kilomètres le long du piémont vosgien. La densité régionale atteint les 220 habitants au kilomètre carré. Les réseaux de transport très denses sont orientés nord-sud parallèlement au Rhin : un aéroport trinational, une autoroute, une route nationale à quatre voies, une ligne ferroviaire régionale à 200 km/h et des gares desservies par des liaisons ferroviaires à grande vitesse vers Paris, Zürich et Lyon via Dijon (à partir de décembre 2011). La plaine d'Alsace a une largeur moyenne d'environ 25 kilomètres, entre le massif montagneux des Vosges et la frontière

<sup>28</sup> Notamment le massif du Hohneck (500 000 visiteurs par an), le Ballon d'Alsace et le Grand Ballon.

<sup>29</sup> La moyenne nationale est en effet à saisir avec prudence, du fait du lissage statistique opéré par la prise en compte dans une même classe de zones très denses du centre des métropoles nationales et de zones quasi inoccupées.

allemande délimitée par le Rhin. La pression urbaine est importante, les prix du foncier sont compris entre 15 000 et 25 000 euros de l'are constructible.

Figure I - 6. Dynamiques comparées de la population et de l'artificialisation des sols dans les communes du Parc





À l'Ouest, le sillon lorrain, moins densément peuplé, est également orienté longitudinalement. Des petites villes comme Remiremont (8 000 habitants en 1999) et Saint-Dié-des-Vosges (20 000 habitants) constituent les relais urbains d'un secteur d'industrie en crise. Le tissu urbain est plus lâche. Le secteur est néanmoins de plus en plus attractif avec une politique de désenclavement routier et ferroviaire qui accroît de manière rapide la pression foncière. Des liaisons ferroviaires à grande vitesse vers Paris, encore peu cadencées, se mettent en place à la périphérie Ouest du Parc.

Le secteur Sud est davantage diversifié. Il comprend à l'Est le secteur industriel de Belfort-Montbéliard autour des deux entreprises *PSA Peugeot-Citroën* (automobile) et *Alstom* (constructions mécaniques, dont les trains à grande vitesse). L'Ouest est une zone de moyenne industrie en crise (textile, sous-traitants automobile) et d'agriculture peu dynamique autour des plateaux de Haute-Saône avec des villes petites et moyennes comme Lure, Luxeuil-les-Bains et Vesoul. La partie Sud-est est relativement bien desservie par les transports, mais reste économiquement dépendante des deux grandes industries manufacturières précitées, dont le devenir semble conditionner l'avenir économique de la région. Le secteur Sud-Ouest connaît globalement une stagnation, voire une décroissance démographique dans les secteurs les plus reculés. La densité est de 40 habitants par kilomètres carrés. Les moyens de transport routiers sont peu développés et les liaisons ferroviaires de plus en plus disparates<sup>30</sup>.

---

Sur plus de 300 000 hectares, le Parc naturel régional des Ballons des Vosges présente donc une diversité de zones géographiques soumises à des dynamiques de périurbanisation et de rurbanisation variées. Le contexte territorial de la recherche permet donc de mieux comprendre l'impact des représentations que les acteurs se font de leur propre territoire, de son devenir et de son organisation spatiale.

### 1.1.3.2 Les PNR comme dispositifs hybrides d'action publique

Le Parc naturel régional des Ballons des Vosges est l'un des 46 parcs français. Ces derniers couvrent environ 13 % du territoire national et concernent 6 % de la population. L'enjeu de ce paragraphe est de saisir les modalités d'actions et de pérennisation de ces dispositifs d'action

---

<sup>30</sup> Les nouvelles liaisons ferroviaires grandes vitesses contournent le massif vosgien par les Vosges du Nord et par le sud (décembre 2011). La SNCF (Société nationale des chemins de fer) réduit ainsi l'offre de desserte des liaisons ferroviaires classiques. C'est ainsi que la ligne ferroviaire Basel - Mulhouse - Vesoul - Paris (non électrifiée) connaît une réduction importante des fréquences. À terme, la liaison nationale devrait disparaître et seules devraient subsister les dessertes régionales.

publique. Au final, nous souhaitons montrer leurs forces et leurs faiblesses dans l'accompagnement des politiques de gestion de l'occupation de l'espace.

Pour Charles et *al.* (2008), les parcs naturels régionaux se caractérisent par le caractère équivoque de leurs objectifs qui permet une forte adaptabilité aux évolutions de l'action publique tout en disposant d'une assise territoriale et institutionnelle avérée. Dès les premières discussions menées à l'échelle interministérielle à la fin des années 1950 et jusqu'à aujourd'hui, le projet qui ne s'appelle encore que « parcs régionaux » entretient une ambiguïté quant à l'objet de protection : les êtres vivants et les espèces menacées, les paysages, les habitants ou une modalité d'interaction entre l'homme et son environnement (p.184). Au début des années 1960, dans la période de croissance urbaine et économique des Trente Glorieuses, les futurs PNR sont conçus comme des « infrastructures naturelles » dont les réflexions n'abordent pas les enjeux des espaces ruraux. L'enjeu est alors clairement récréatif (p.186), il s'agit de répondre aux besoins de loisirs de plein air des citoyens. Au début de l'année 1965, la confusion est encore forte entre « parcs naturels » voués à la protection de campagne avec des équipements touristiques légers et des « parcs métropolitains » destinés à la création ou la protection d'un site pittoresque proche d'une métropole régionale et comportant un équipement sportif et touristique complet (p.189). En septembre 1966, à l'initiative de la DATAR, les hauts fonctionnaires organisent un colloque à Lurs sur le thème des parcs naturels régionaux. De ce qui sera considéré comme le moment fondateur des PNR, ressort l'idée de formules différenciées de parcs, articulant la préservation des paysages et des savoir-faire qui les ont engendrés avec les besoins de loisirs des citoyens. Le 1<sup>er</sup> mars 1967, les PNR sont créés par décret. Ils ont pour objectifs la protection des sites, la détente des citoyens, la promotion culturelle et le maintien des activités rurales traditionnelles. La création d'un parc doit être une initiative locale à laquelle l'État apporte son concours lorsque son objet répond aux objectifs de la politique nationale. Les PNR sont régis par une charte qui constitue une convention entre les collectivités locales et l'État. Les PNR ne portent aucune servitudes d'aménagement et d'urbanisme ni de réglementation spécifique. Ils articulent donc des intérêts nationaux, régionaux et locaux avant même la création des régions en 1972. Par ailleurs, dès leur origine, ils sont investis d'intérêts très divers dans des thématiques qui n'ont cessé depuis lors de se multiplier. Charles et *al.* (2008, p.197) concluent que la force des PNR est leur absence de filiation idéologique univoque, leur capacité à s'accommoder aisément des « concepts qui tournent » (écomusée, développement local, développement durable, démocratie participative, etc.) et leur « adhérence territoriale » permise par une institution qui ne génère aucune contrainte d'urbanisme ou d'aménagement.

Parallèlement à cette adaptabilité aux préoccupations politiques et sociales dominantes, les PNR sont un « mélange de flexibilité et de malléabilité » qui, passée la suspicion des élus locaux entourant un dispositif « naturel » défini avec l'État, permet de s'accommoder de la diversité des contextes politiques et territoriaux (p.199). Contrairement aux autres dispositifs ayant vocation à la

protection des territoires, les PNR ont quitté le giron de la technocratie centralisée pour devenir des objets politiques. Leur genèse articulant des objectifs contradictoires a souvent été laborieuse. Historiquement, les fonctionnaires de la DATAR puis du Ministère de l'environnement naissant ont eu une politique non-interventionniste dans la réalisation des premiers parcs. Cette territorialisation s'exprime essentiellement lors de l'élaboration de la charte constitutive ou de son renouvellement à l'échéance de douze ans<sup>31</sup>. Le processus est en effet un exercice de hiérarchisation, de priorisation et de déclinaison locale des intérêts divers définis par la réglementation. La territorialisation des PNR est une structure à trois niveaux (p.202) : une interprétation politique territoriale de ce que sont les problèmes locaux et qui exerce un leadership décisionnel, une ingénierie régionale, un État garant institutionnel mais en retrait. Territorialiser des problèmes autour de plus d'une centaine de communes qui n'ont que des intérêts très lointains nécessite d'éviter l'affirmation de clivages politiques et partisans. Pour ce faire, les PNR s'inscrivent dans une logique de réseaux locaux qu'ils cherchent à accommoder au maximum. Dès lors, la recherche systématique du consensus aboutit à des résultats mitigés. Ainsi, les parcs « ont accompagné un changement rural bien plus qu'ils ne l'ont orienté ou critiqué » (p.210). Ils ont favorisé, voire anticipé cette ruralité multifonctionnelle autour du « bien-vivre » et des usages touristiques. S'ils ont amendé les politiques paysagères, agricoles ou environnementales, ils n'ont pas inventé un modèle particulier de gestion de l'espace. En effet, leur survie dépend beaucoup de leur capacité à dominer et fusionner les réseaux locaux avec lesquelles ils rentrent soit en concurrence soit en complémentarité. En ce sens, les PNR « n'inventent rien, ils ne proposent rien, ils « suivent », « accompagnent », « animent », « prospectent », et à la rigueur « collaborent » avec d'autres structures » (p.211). En effet, ils sont inclus dans une double logique de dépendance, qui constitue une force, mais aussi une faiblesse. Horizontalement, ils sont en relation avec les autres dispositifs supracommunaux (notamment les communautés de communes<sup>32</sup>, les Pays<sup>33</sup> et les schémas de cohérence territoriale<sup>34</sup>), mais également les associations environnementales, ludiques, politiques et professionnelles. Verticalement, ils sont à l'interface des demandes des communes, des départements, des régions et de l'État. Les chevauchements et les imbrications de périmètre et de prérogatives sont nombreux. La question actuelle est celle de la capacité des parcs naturels régionaux à se positionner dans ce paysage institutionnel en recomposition permanente.

<sup>31</sup> Depuis 2006, les chartes ont une durée de douze ans. Précédemment, elles avaient une validité de dix ans.

<sup>32</sup> Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cf. chapitre II.

<sup>33</sup> Les contrats de pays, lancés en 1975, ont pour objectifs la relance économique des milieux ruraux en favorisant les coopérations entre les villes moyennes et les campagnes et encourageant les initiatives des élus ruraux. La loi du 4 février 1995 réactualise ces dispositifs en modernisant le cadre de coopération entre communes, communautés de communes et associations.

<sup>34</sup> Cf. section 1.2.

### 1.1.3.3 L'action territoriale des parcs naturels régionaux

Les PNR ne peuvent donc être assimilés à des dispositifs de protection environnementale au même titre que les parcs nationaux ou les réserves de biodiversité. Ils sont créés à l'initiative des conseils régionaux selon une procédure de labellisation interministérielle autour d'un projet local d'aménagement du territoire. Ce projet, dénommé charte, est établi et signé par les communes, leurs groupements, les départements, les régions et l'État. La gestion est confiée à une structure publique de type syndicat mixte. Le décret du 25 avril 1988 a instauré une évaluation et un bilan d'action décennal porté à douze ans aujourd'hui, avec la demande de reclassement du Parc. La loi de « Protection et de mise en valeur des paysages » de 1993 donne une valeur juridique aux chartes de Parc en fixant une obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec celle-ci, bien que lui dénuant la valeur de document d'urbanisme et la rendant opposable uniquement aux décisions de l'administration. Elle précise également les missions des Parcs qui « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel<sup>35</sup> ». Les parcs ne disposent en propre d'aucun pouvoir réglementaire, leurs présidents d'aucun pouvoir de police administrative. Billet (2006) rappelle ainsi que les mesures de la charte sont insuffisamment précises pour rendre immédiatement opérationnels tout engagement contractuel sur cette base : la collaboration l'emporte ainsi sur la contrainte. Notons d'emblée que la valeur contractuelle de la charte semble avoir davantage d'effets politiques, symboliques, voire incitatifs, que contraignants sur le plan juridique, comme la plupart des accords contractualisés entre personnes de droit public (Guérin et Moquay, 2002). Les objectifs poursuivis par ce dispositif en font un hybride sur le plan juridique. La Charte est en effet à la fois un contrat public entre acteurs publics locaux signataires et un acte réglementaire validé par un décret du Premier ministre. Lui nier sa valeur d'acte contractuel librement consentie entre les parties pour ne voir là qu'un acte unilatéral pris par le gouvernement reviendrait à occulter les spécificités de son mode d'élaboration et de gestion (Tournier, 2006). Juneau et Bryant (1997, p.29) voient dans ce dispositif une oscillation continue entre innovation et utopie : innovation par rapport aux approches classiques d'aménagement du territoire, utopie dans les objectifs qui lui sont assignés. Dès 1967, il vise conjointement à protéger les patrimoines naturels et développer les territoires ruraux. Sa structure institutionnelle apparaît également innovante : « chaque PNR est [...] une sorte de fédération locale et régionale personnifiée par le syndicat mixte et bénéficiant d'un encadrement national via la loi et la Fédération des Parcs naturels régionaux de France<sup>36</sup> ».

<sup>35</sup> Article 2 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 18 septembre 2011.

<sup>36</sup> C'est en ce sens qu'à été signé le 5 octobre 2007 entre la Fédération des PNR de France et le Ministère en charge du développement durable, un protocole de reconnaissance des chartes de PNR comme agendas 21.

L'aspect utopique du dispositif repose sur l'affirmation d'une représentation de tous les intérêts des populations locales alors même qu'aucun moyen spécifique ne semble mis en œuvre pour identifier ces besoins et attentes. Par ailleurs, les auteurs s'interrogent sur l'efficacité - voire l'existence - réelle des outils dont disposent les PNR pour favoriser le développement économique du territoire tout en protégeant l'environnement.

Dans un débat très actuel, Charles et *al.* (2008, p.220) soulignent la contradiction entre l'image innovante de la ville durable et des territoires ruraux qui paraissent en décalage, caractérisés par un urbanisme contemporain à la fois banal et dispersé. Dans le cadre de la préparation de sa troisième charte, la direction du PNR des Ballons des Vosges a été tentée dans un premier temps de s'emparer de cette thématique et d'en faire l'enjeu majeur du futur projet de territoire. Mais tant au sein de l'équipe technique que vis-à-vis des partenaires territoriaux, la multiplicité des thématiques est apparue à nouveau comme incontournable : protection des espaces naturels et gestion des réserves de biodiversité, développement des filières économiques rurales, etc. Deux raisons semblent expliquer ce recentrage vers la prise en compte des enjeux historiques de ce Parc. Premièrement, le choix d'un processus institutionnel de révision de charte qui favorise le maintien du statu quo pour limiter la conflictualité née de la prise en compte de nouveaux enjeux comme l'urbanisme. Deuxièmement, c'est la très faible relation politique et technique entre le syndicat mixte du Parc et les institutions en charge de la gestion des agglomérations (Colmar, Mulhouse, etc.) qui l'entoure. Nous reviendrons sur ces éléments à la section 4.1.

---

*En conclusion de cette première section portant sur la transformations des campagnes françaises, retenons que le terme de « rural » ne prend son sens que par rapport à la référence d'opposition, de complémentarité ou de continuité qu'elle construit à l'urbain (Mormont, 1996). Partant du postulat que l'urbanisation des campagnes a harmonisé les modes de vie (même s'il semble erroné de considérer qu'il n'existe qu'un modèle culturel unique ayant nivelé les catégories sociales (Mougenot 1982)), le renouveau d'attractivité de certains espaces ruraux doit être pensé dans sa relation à la pluralité des conceptions sociales de ces territoires : « La superposition d'un groupe et d'un espace, leur identification - que ce soit dans la forme politique de la "collectivité locale" ou dans celle, scientifique, de la monographie locale - relève désormais du mythe » (Mormont, 1996). Pour ce chercheur, cette dynamique incite les territoires ruraux à valoriser les représentations sociales dominantes rattachées aux campagnes - culture, paysage, savoir-faire, nature, sociabilité -, et ce d'autant plus que les nouvelles modalités d'action de l'État s'appuient de manière croissante des projets « endogènes » plutôt que des approches réglementaires préétablies. « [L]a ruralité, ce sont désormais des « qualités » et non plus des hommes » (Mormont, 2009, p.150). Si le rural se réinvestit ainsi de valeurs symboliques positives, il semble cependant que dans les dispositifs d'action publique, ces espaces demeurent largement*



*dans leur organisation sous l'influence des pôles urbains (Jollivet, 1996). L'exemple des schémas de cohérence territoriale, document de planification supracommunale est éloquent : ils ne sont obligatoires que dans les communes situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants. Notons néanmoins que l'alinéa 2 de l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme<sup>37</sup> modifié par la loi du 12 juillet 2010 impose désormais la couverture totale du territoire national au 1<sup>er</sup> janvier 2017, traduisant ainsi une évolution marquée dans la représentation des enjeux d'urbanisation par les pouvoirs publics nationaux.*

*Les territoires ruraux présentent ainsi une diversité de configurations territoriales. La notion de ruralités revêt donc une double acception. D'une part, les ruralités qualifient des espaces plurifonctionnels, avec des gradients de diversité d'usages et de conflits variables en fonction des aménités propres à ces espaces et des interrelations qu'ils établissent avec les zones urbaines. D'autre part, les ruralités constituent des modes sociaux de différenciation, des marqueurs sociaux et politiques des territoires, des « configurations transactionnelles » qui sont aujourd'hui parés de connotations largement positives, à la condition d'être intégrés dans des réseaux de mobilité ouverts aux espaces urbains. Dans ces ruralités, les parcs naturels régionaux apparaissent comme des territoires institutionnels hybrides, entre préservation et développement, entre adhésion volontaire et contrat public, entre absence de moyens réglementaires propres et obligation croissante de résultats. Nous reviendrons au chapitre IV sur l'exemple de la négociation du volet urbanisme de la troisième charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.*

## **1.2 Les cadres de la pratique urbanistique en milieu rural**

L'urbanisme est une pratique d'action publique visant à organiser les usages de l'espace. Dans les petites communes, cette pratique s'incarne essentiellement à travers le processus d'élaboration et de révision du plan local d'urbanisme. Dans cette seconde section, nous mettons en évidence les effets de l'interconnaissance entre élus locaux et usagers de l'espace sur l'élaboration des règles du PLU. La proximité sociale apparaît comme un facteur majeur de hiérarchisation entre les objectifs de plus en plus nombreux des politiques d'urbanisme.

---

<sup>37</sup> L'article L.122-2 précise ainsi : « Dans les conditions précisées au présent article, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle. Jusqu'au 31 décembre 2012, le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, il s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, il s'applique dans toutes les communes. », consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 27 février 2011.

La procédure de PLU est inscrite dans un ensemble de principes généraux de l'urbanisme qui structure le processus social de construction de la norme locale (1.2.1). Ces principes touchent des secteurs toujours plus nombreux de la vie sociale en occupant une fonction croissante de régulateur des rapports publics et privés dans l'espace (1.2.2). Mais ces processus d'action publique indifférenciés entre ville et campagne se heurtent dans les petites communes rurales au poids des logiques informelles liées à l'interconnaissance entre élus locaux et usagers de l'espace (1.2.3). Au final, la question de la territorialisation de l'urbanisme à un espace spécifique, que l'on qualifiera de rural, est posée : comment le cadre de l'action publique de l'urbanisme saisit-il la question rurale (1.2.4) ?

### 1.2.1 Les principes généraux de l'urbanisme

Les phénomènes d'urbanisation préexistent à l'urbanisme. Mais longtemps les relations non juridiques<sup>38</sup> ont suffi à réguler les rapports entre particuliers et la croissance des villes. Pour leur part, les risques collectifs (sécurité, hygiène, santé, salubrité) et les relations aux institutions de la cité (alignement des constructions) étaient généralement saisis par les moyens de police dévolus aux pouvoirs communautaires puis aux pouvoirs publics (Charles, 1997). L'avènement de l'ère industrielle va marquer un tournant majeur dans l'histoire des villes : « vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expansion de la société industrielle donne naissance à une discipline qui se distingue des arts urbains antérieurs par son caractère réflexif et critique, et par sa prétention scientifique » (Choay, 1965, p.8). Si le processus d'émergence est long et chaotique, Lefèvre estime que la préoccupation urbanistique moderne va connaître ses prémices à la Renaissance, dans une double dynamique d'institutionnalisation de l'État et de foisonnement de la pensée intellectuelle (2008). Dès son émergence, l'urbanisme est ainsi intimement lié à la notion d'intervention publique comme mode de régulation des usages sociaux du sol. En accord avec Chapuisat (1983), nous retiendrons que « [l']urbanisme contemporain a pour objet l'aménagement de l'espace et pour fonction d'adapter cet espace aux exigences sociales qui s'y expriment. C'est précisément là qu'il rencontre le droit, au cœur même des rapports sociaux qu'il régit ». Aux sources du droit de l'urbanisme se trouve donc un ensemble de principes dont l'étude permet de comprendre les modes d'action et l'objet de l'urbanisme. Certaines de ces propositions fondamentales sont relativement constantes dans la courte histoire du droit de l'urbanisme : les principes de zonage spatial, de hiérarchie des normes et de non-indemnisation des servitudes (Charles, 1993, p.2). D'autres principes, comme le principe de décentralisation, sont liés à l'évolution du paysage institutionnel français (Soler-Couteaux, 2000, p.15).

---

<sup>38</sup> D'ordre communautaire et corporatif, sans qu'on puisse parler d'autorités publiques au sens moderne du terme.

### 1.2.1.1 Le principe de zonage fonctionnel

Le *principe de zonage fonctionnel* est instauré en 1919<sup>39</sup> : les communes à caractère urbain doivent se doter d'un « projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension » qui repose sur un découpage du territoire communal en zones régies par des prescriptions particulières ayant valeur de servitudes (Charles, 1993, p.4). Ce plan cartographié est élaboré par la commune et déclaré d'utilité publique par l'État. Il permet la gestion de l'usage et de l'occupation du sol par un contrôle préalable basé sur une autorisation, permis de construire ou autorisation de lotir<sup>40</sup>. Les différentes catégories de zones renvoient à une approche fonctionnaliste de la société partageant l'espace en quatre fonctions fondamentales répondant aux besoins universels de l'homme type défini par la Charte d'Athènes : habiter, travailler, circuler, se cultiver le corps et l'esprit (Choay, 1965, p.34). Cette logique de zonage a été critiquée tant par les approches libérales que par les tenants du développement urbain durable (Melé, 2008, p.16). Dans les années 1980, les premières y voient une atteinte forte au droit de propriété en introduisant un principe d'inégalités dans l'usage des sols, alors que plus récemment, les seconds opposent à ce principe une approche multifonctionnelle et dense du tissu urbain.

### 1.2.1.2 Le principe de non-indemnisation des servitudes

Le droit de l'urbanisme restreint la jouissance pleine et entière de la propriété foncière. L'article 544 du Code civil stipule en effet que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.<sup>41</sup> » Le Code de l'urbanisme énonce ainsi que « les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire<sup>42</sup> », celui-ci étant délivré sur la base de sa conformité juridique avec le plan local d'urbanisme. La réglementation d'urbanisme impose ainsi un préjudice au propriétaire foncier en définissant un ensemble de règles de droit qui s'apparente à une limitation de la jouissance de son bien immobilier. Le *principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme* (article L.160-5 et suivants du Code de l'urbanisme) prévoit que les biens immobiliers grevés par une disposition qui porterait atteinte à la jouissance pleine et entière de la propriété ne sont pas compensés, même en cas de perte du droit de construire. La servitude d'urbanisme est une charge imposée de manière

<sup>39</sup> Par la loi du 14 mars 1919, complétée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1923 (dites lois Cornudet). Pour des précisions, on consultera Charles, 1993, p.3.

<sup>40</sup> L'Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 modifie les 11 régimes d'autorisations d'urbanisme en 3 types : le permis de construire, le permis d'aménager (incluant l'ancien permis de lotir) et le permis de démolir. Pour des précisions, cf. Soler-Couteaux et Gillig, 2008.

<sup>41</sup> Article 544 du Code civil, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 29 juillet 2010.

<sup>42</sup> Article L.421-1 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 29 juillet 2010.

unilatérale par les pouvoirs publics pour l'utilité générale,. Elle peut répondre à des enjeux de sécurité, d'hygiène, d'environnement, de risques, de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine, des espaces particuliers, des installations et services d'intérêt public comme des aéroports, des voies ferrées, des routes ou encore des systèmes de communication (Charles, 1997, p.42). Malgré un contentieux important sur le principe d'égalité des citoyens, y compris en Cour européenne des droits de l'homme, les juridictions civiles et administratives françaises considèrent qu'il est de la nature même de la réglementation d'urbanisme de distinguer des zones constructibles et non constructibles, donc d'introduire des discriminations en fonction des besoins de la croissance urbaine pour des motifs d'intérêt général (p.56). Le changement d'affectation zonale d'un terrain modifie sa valeur immobilière. Ainsi, à titre d'exemple, sur le piémont alsacien, un terrain classé constructible voit souvent son prix multiplié par un facteur 7 à 10, voire plus localement, par rapport à sa valeur agricole ou forestière. En raréfiant le foncier constructible, les plans locaux d'urbanisme ont un impact important sur les dynamiques des marchés immobiliers et sur les rentes foncières de situation des ayants droits des terrains non grevés par une servitude.

#### 1.2.1.3 Le principe d'élaboration associée

Depuis 1943, le droit français de l'urbanisme était une compétence de l'État. En 1967, l'élaboration devient conjointe, mais toujours sous maîtrise de l'État déconcentré. Avec la première vague de décentralisation en 1983, l'urbanisme évolue en une compétence essentiellement communale : les communes et leurs groupements deviennent compétents pour l'élaboration des plans d'occupation des sols, des schémas directeurs et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, la France comptait 16 810 plans locaux d'urbanisme approuvés, couvrant 45 % des communes et plus de 84 % de la population française (Dubois-Maury, 2010, p.218).

Mais ce *principe de décentralisation au profit de la commune* ne signifie pas pour autant une totale liberté des élus municipaux sur le sujet (Soler-Couteaux, 2000, p.17). D'une part, ce transfert de compétences est effectif uniquement après l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale. D'autre part, l'article L.110 du Code de l'urbanisme fixe un *principe d'élaboration associée* appuyé sur une harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace que chacune des collectivités, autonome dans la gestion de son territoire, ou organismes chargés d'une mission de service public, doit fixer<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> L'article L.121-4 du Code de l'urbanisme énonce ainsi que « L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les

### Les personnes publiques associées à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme

- Services de l'État
- Les régions
- Les départements
- Les établissements publics de coopération intercommunale
- Les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux
- Chambres consulaires : chambre de commerce, chambre des métiers, chambre d'agriculture

Article L.121-4 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2010.

Dans un cadre décentralisé, l'État conserve quatre prérogatives vis-à-vis des communes :

- (1) il assure le contrôle de légalité de l'ensemble des actes et procédures publiques ainsi que des applications pénales qui pourraient en découler ;
- (2) il peut mettre à la disposition des communes ses moyens déconcentrés pour apporter une assistance technique et juridique à maîtrise d'ouvrage dans l'élaboration des documents d'urbanisme<sup>44</sup> ;
- (3) il est de droit, personne publique associée à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme ;
- (4) il dispose d'un ensemble de prérogatives et d'outils réglementaires qui s'impose aux décisions des communes et s'inscrit dans une hiérarchie de normes.

Ainsi, dans un cadre décentralisé, l'urbanisme demeure une déclinaison locale d'une politique nationale. Le droit de l'urbanisme se construit donc sur une édition de règles à double échelle : les règles nationales contenues pour l'essentiel dans le Code de l'urbanisme et les règles locales définies par les élus locaux. Le principe de hiérarchie des normes relativise la portée de ces règles. Quatre grands niveaux de normes peuvent être distingués (cf. annexe A - 1) :

- (1) Les grands principes du droit de l'urbanisme s'appliquent sans limitation d'espace et de temps.
- (2) Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) définissent à une échelle supracommunale, pour une période de dix ans, les zones de développement et les espaces protégés.
- (3) Les plans locaux d'urbanisme (PLU) définissent, essentiellement à l'échelle communale, l'affectation du droit des sols et un ensemble de règles applicables à des zones ou à des parcelles.

---

conditions définies aux chapitres II et III. Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées. », consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2010.

<sup>44</sup> L'article L.121-7 du Code de l'urbanisme stipule que les « dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'État dans les conditions définies aux articles L.1614-1 et L.1614-3 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme », consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011.

Le PLU, établi à l'initiative de la commune, doit respecter un principe de compatibilité<sup>45</sup> avec les SCOT. Dans les communes ne disposant pas d'un PLU ou d'une carte communale, le Règlement national d'urbanisme (RNU) fixe les dispositions en matière de localisation, de desserte, d'implantation et d'architecture des constructions dans le respect du principe de constructibilité limitée<sup>46</sup>.

(4) Les autorisations d'urbanisme délivrent un droit à construire à l'échelle d'une parcelle ou d'un tènement<sup>47</sup> unique. Ces autorisations respectent un rapport juridique de conformité<sup>48</sup> avec le PLU ou la carte commune applicable sur la commune, ou à défaut le RNU.

La décentralisation a cependant induit une multiplication des normes de régulation, tant dans les échelles spatiales (maintien du local, développement de l'intercommunal et du régional, renforcement du national), que des autres règles à incidences spatiales, créant un enchevêtrement parfois peu lisible et favorable aux conflits d'usage dans l'utilisation des sols (Lecoq, 2004, p.272). Par ailleurs, si elle définit une hiérarchie de normes, la législation ne hiérarchise pas les objectifs au sein même de chaque dispositif d'action publique. Dans son interprétation de la nouvelle mouture de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, Dubois-Maury (2010, p.176) estime cependant que la réforme de juillet 2010 fait du développement durable le principe majeur de tous les objectifs assignés aux documents d'urbanisme et formule une priorité explicite à l'utilisation économe des espaces naturels et à la sauvegarde des espaces urbains à valeur patrimoniale.

**Les liens juridiques entre le PLU et les autres dispositions d'urbanisme**  
(Dubois-Maury, 2010, p.242 à 248)

Les documents d'urbanisme et les différentes dispositions législatives et réglementaires entretiennent entre elles des relations établies selon quatre grands types de liens juridiques :

- la « prise en considération » énonce que la commune ou son groupement sont informés du projet ou de l'opération.
- la « prise en compte » signifie que le PLU ne doit pas ignorer la disposition considérée et en faire mention.
- la « compatibilité » d'un document est la non-contrariété du PLU avec une norme supérieure. Ce lien juridique précise que la décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet ou pour objet d'empêcher l'application de la règle supérieure. Il n'est pas exigé que le destinataire de la règle s'y conforme rigoureusement, mais simplement qu'il ne contrevenne pas à ses aspects essentiels (CE, Commune de Balma, 10 juin 1998, SA Leroy Merlin).
- la « conformité » est la reproduction de la norme juridique supérieure, elle interdit toute différenciation.

<sup>45</sup> Cf. encadré « Les liens juridiques entre le PLU et les autres dispositions d'urbanisme ».

<sup>46</sup> L'article L.111-2 du Code de l'Urbanisme stipule qu'en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale, seuls sont autorisés, en-dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, certains travaux mineurs ou d'affectation spéciale, même si de nombreuses possibilités dérogatoires, parfois discrétionnaires dans les faits, existent.

<sup>47</sup> Réunion de propriétés foncières contiguës.

<sup>48</sup> Cf. encadré « Les liens juridiques entre le PLU et les autres dispositions d'urbanisme ».

La figure annexe A - 1 met en évidence ces deux différents liens entre les procédures de l'urbanisme.

Notons que la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 renforce le caractère prescriptif des SCOT sur les PLU. En effet, ceux-ci peuvent fixer des dispositions applicables à l'échelle de la parcelle concernant la constructibilité conditionnelle des terrains à la desserte en transports collectifs et par les réseaux techniques, des dispositions en matière de densité minimale, d'occupation de l'espace et de stationnements (articles L.122-1-5 et suivants du Code de l'urbanisme).

### 1.2.2 Une fonction croissante de régulation de la vie sociale

Les domaines visés par l'urbanisme vont progressivement s'affranchir du champ strict de la construction et de l'usage du sol pour toucher des secteurs toujours plus vastes de la vie sociale. En ce sens, l'article liminaire L.110 du Code de l'urbanisme<sup>49</sup> modifié expose les objectifs assignés par le législateur à la réglementation en matière d'urbanisme :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

L'analyse de l'évolution historique des champs sociaux couverts par le droit de l'urbanisme présentée par la figure I - 7 permet ainsi de comprendre l'extension continue de la fonction sociale tenue par cette réglementation.

L'évolution des champs couverts par la réglementation va toujours en s'élargissant, aucun champ n'étant soustrait sur la période. En outre, deux champs se renforcent à côté des exigences traditionnelles de planification socio-économique des besoins : le champ de l'aide sociale et le champ de l'environnement. Enfin, la définition des champs sociaux se fait progressivement plus précise dans son énonciation. Deux facteurs majeurs expliquent cette inflation du champ de régulation croissant couvert par la réglementation de l'urbanisme. D'une part, l'urbanisme

<sup>49</sup> Article L.110 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 3 août 2010.



entretient une profonde dépendance avec les questions environnementales dans la mesure où la croissance urbaine se fait dans la majorité des cas sur les terrains agricoles ou naturels.

Figure I - 7. Évolution du contenu de l'article L.110 du Code de l'urbanisme

	Année des modifications <sup>50</sup>				
	1983	1987	1991	1997	2009
Principe de décentralisation					
Principe d'harmonisation					
Aménager le cadre de vie					
Gérer le sol de façon économe					
Assurer la protection des milieux naturels et des paysages					
Promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales					
Prévenir les risques naturels prévisibles et technologiques (assurer la sécurité et la salubrité publique)					
Assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources					
Rationaliser la demande de déplacements					
Réduire les émissions de gaz à effet de serre, réduire les consommations d'énergie, économiser les ressources fossiles					
Assurer la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques					
Contribution à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation					

C'est en ce sens que l'article L.121-I<sup>51</sup> du Code de l'urbanisme, définissant l'objet des documents d'urbanisme et ayant valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, énonce un *principe d'équilibre* entre protection et développement *et de gestion économe du sol* :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : 1° L'équilibre entre : a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ; b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables [...] ».

<sup>50</sup> Respectivement en vigueur au 9 janvier 1983, 23 juillet 1987, 19 juillet 1991, 1<sup>er</sup> janvier 1997 et 6 août 2009.

<sup>51</sup> Article L.121-1 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 6 août 2010.



Ce principe d'équilibre ne constitue cependant par une norme :

« [i]l renvoie à un jugement socio-économique sur l'état du point d'équilibre. Des options locales peuvent faire juger l'équilibre atteint à une extrémité, d'autres de façon très éloignée. Or, si aujourd'hui les enjeux viennent le plus souvent d'écarts relatifs au sein d'un même territoire, le débat est justement aujourd'hui l'interprétation du niveau d'équilibre acceptable. [...] la libre interprétation locale de l'équilibre sans qu'il y ait de consignes plus précises ou de bornes extrêmes est inacceptable. Le résultat concret de la situation est profondément la négation de la planification. » (Sauvez, 2001, p.243)

Le principe d'équilibre sous-tend donc que les documents d'urbanisme ne peuvent légalement favoriser qu'une catégorie d'objectifs. La répartition des compétences induit-elle que ce jugement de valeur soit donc laissé aux seuls acteurs territoriaux dans la définition d'une norme locale ? Si le principe d'élaboration associée se traduit par l'intervention d'autres acteurs publics et privés, la réponse à cette question trouvera un écho au regard des projets communaux et du positionnement des acteurs associés à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Par ailleurs, Soler-Couteaux (2000, p.16) estime que pour des raisons d'affichage politique, mais également parce que la mobilisation d'une règle d'urbanisme est apparue comme un moyen commode pour agir vis-à-vis des propriétaires, les différents gouvernements ont eu la tentation de faire du droit de l'urbanisme un mode d'action publique pour des politiques ayant une incidence spatiale, mais qui n'a qu'un rapport lointain avec la finalité de cette législation. Ainsi, si historiquement l'objectif de préservation de l'environnement est inscrit depuis longtemps dans le Code de l'urbanisme, on observe depuis la fin des années 1970 une inflation du nombre de règles, une approche qualitative plus poussée et une multiplication des procédures de sauvegarde et de protection, tant environnementale que patrimoniale. Dans les années 1990, les politiques de la ville puis du paysage ont été intégrées, et plus récemment les risques naturels et technologiques ou encore la lutte contre le changement climatique<sup>52</sup> (Soler-Couteaux, 2000, p.12). Le droit de l'urbanisme occupe ainsi une double fonction (Charles, 1993, p.2). Il a tout d'abord une fonction de police tendant à encadrer l'usage et l'occupation du sol urbain, c'est-à-dire qu'il définit une réglementation déterminant ce qui est interdit et les moyens publics de contrôle et de coercition. Il a également une fonction de « service public de l'aménagement urbain », c'est-à-dire qu'il fournit aux pouvoirs publics les moyens juridiques d'assurer les missions qui lui sont assignées.

---

<sup>52</sup> Respectivement, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, la loi Barnier de 1995 modifiée par la loi Bachelot de 2003 et enfin l'Engagement National pour l'environnement en 2009-2010.

### Les évolutions introduites par les lois « Grenelle I et II » en urbanisme

(Dubois-Maury, 2010, p.231)

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 (dite « Grenelle I ») et la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (dite « Grenelle II ») modifient en profondeur le droit de l'urbanisme<sup>53</sup> selon trois axes majeurs (Dubois-Maury, 2010, p.12).

(1) En plus de l'élargissement des champs couverts par le droit de l'urbanisme (figure I - 7), cette réforme affirme l'orientation environnementale de la notion d'urbanisme durable. En ce domaine, l'introduction des articles L.123-1-2 et L.123-1-3 du Code de l'urbanisme permet notamment de faire un bilan de la consommation foncière. Elle étend également l'obligation de « prise en compte » des nouveaux schémas régionaux de cohérence écologique élaborés conjointement par l'État et les régions afin d'identifier la trame verte et bleue, ainsi que les plans climat-énergie territoriaux (lutte contre le réchauffement climatique).

(2) Les schémas de cohérence territoriale voient leur dimension prescriptive approfondie (notamment avec la définition de surfaces maximales d'urbanisation et la définition de seuils de densité) et les plans locaux d'urbanisme voient leur dimension prospective renforcée avec la définition d'une programmation urbaine (avec le phasage des ouvertures à l'urbanisation).

(3) La loi confère au préfet un rôle accru dans la délimitation des périmètres de SCOT<sup>54</sup> ainsi qu'une extension du domaine du contrôle de légalité aux schémas qui manifestement conduisent à une trop forte consommation d'espace<sup>55</sup>. De la même manière, le contrôle de légalité du préfet sur le plan local d'urbanisme a été étendu à quatre nouveaux champs : la non-préservation des continuités écologiques, le déficit de cohérence transport/urbanisation, l'incompatibilité avec le Programme local de l'habitat (PLH), les PLU autorisant une trop grande consommation foncière et une densification trop limitée de l'habitat.

Pour autant, et afin de limiter le risque juridique engendré par l'extension des domaines sociaux que le droit de l'urbanisme est censé couvrir, le contenu de la règle d'urbanisme est balisé par les articles L.123-1 à L.123-5 du Code de l'urbanisme qui délimite le champ des prescriptions que peut édicter un plan local d'urbanisme : il fixe des règles générales et les servitudes d'utilité publique. Au final, Soler-Couteaux estime qu'il est possible de distinguer la règle d'urbanisme de la règle qui affecte l'utilisation du sol, mais qui ne relève pas du droit de l'urbanisme, soit parce qu'elle n'a pas de contenu d'urbanisme - limitativement énuméré par les articles L.123-1 à L.123-5 du Code de l'urbanisme - soit parce qu'elle n'a pas une finalité d'urbanisme, c'est-à-dire qu'elle ne vise pas explicitement l'utilisation du sol. Il n'en demeure pas moins que ces autres réglementations ont un impact sur les droits d'usage du sol. Le droit public français est ainsi caractérisé par le *principe d'indépendance des législations* : une « autorisation accordée au titre

<sup>53</sup> Sous réserve de sa traduction législative en dispositions réglementaires.

<sup>54</sup> L'article L.122-5-1 du Code de l'urbanisme prévoit un pouvoir accru du préfet dans la délimitation du périmètre d'un SCOT, notamment si celui proposé ne permet pas de réduire la consommation foncière. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 4 août 2011.

<sup>55</sup> L'article L.122-11 alinéa 3 stipule que si les SCOT approuvés « autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques », ils pourront s'opposer à leur exécution sous réserve des modifications demandées. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 4 août 2011.

d'une législation ne vaut autorisation au titre d'une autre législation, alors même que des similitudes existeraient entre elles ». Ainsi en est-il par exemple du Code de la santé publique, du Code de la construction, du Code rural, du Code de l'environnement ou du Code civil. Des aménagements à l'indépendance ont cependant été pris, notamment en ce qui concerne les servitudes d'utilité publique, c'est-à-dire qui ne réfèrent pas au Code de l'urbanisme. Elles concernent l'utilisation du patrimoine naturel, culturel et sportif, l'utilisation de certaines ressources et de certains équipements, la défense nationale, la sécurité et la salubrité publique (Soler-Couteaux, 2000, p.21). Par ailleurs, Dubois-Maury (2010, p.17) estime que l'ordonnance du 8 décembre 2005 a intensifié cette pratique d'articulation entre législations dans l'instruction des autorisations d'urbanisme<sup>56</sup>. C'est ainsi que de nombreux dispositifs sont mis en place pour tenter de protéger les terres agricoles et les espaces naturels. Mais seuls quelques-uns ont une valeur réglementaire. La plupart n'ont qu'une portée contractuelle et sont incités à être pris en compte dans la planification du droit des sols, dans une relation peu explicite avec les documents locaux d'urbanisme (p.38 et s.). Les lois sur les territoires ruraux et le développement agricole<sup>57</sup> prévoient aussi plusieurs dispositifs contractuels, mais qui demeurent peu usités.

Au final, dans son rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », le Conseil d'État (1992, p.31) estime que les trois fonctions classiques du droit de l'urbanisme - planification, police administrative et développement urbain - connaissent une « tendance à la dispersion » qui est susceptible de réduire leur efficacité.

### 1.2.3 Du global au local, l'urbanisme au village

D'un point de vue juridique, toutes les communes, quelle que soit leur taille, disposent des mêmes prérogatives en matière d'urbanisme. Nous montrons ici le rôle de la proximité entre élus locaux et usagers de l'espace dans les modalités de mise en œuvre de ces règles au sein des petites communes rurales.

Depuis quelques années, les relations d'interconnaissance entre élus ruraux et usagers de l'espace connaissent une série de déplacements générés notamment par les transformations des campagnes. À un modèle relationnel construit sur la proximité géographique succède un modèle plus réticulaire appuyé sur la proximité sociale. L' élu local se voit alors placé dans une posture de régulateur local entre des usagers de l'espace rural aux profils et aux revendications diverses avec lesquels il entretient des liens qui s'inscrivent de moins en moins dans le temps long.

<sup>56</sup> Ordonnance n° 2005-1527 du 08 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme publiée au JORF n°286, consultée <http://www.ineris.fr>, le 4 août 2011.

<sup>57</sup> Notamment la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ou encore la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010. Pour plus de précisions : cf. 1.2.4.

### 1.2.3.1 Le contenu du plan local d'urbanisme

Un plan local d'urbanisme est composé de cinq pièces administratives dont le contenu et les objectifs ont été élargis par la loi de 2010 (Dubois-Maury, 2010 p.248 à 275) :

1. Le *rapport de présentation* est composé d'un diagnostic socio-économique et environnemental du territoire, des justifications du parti d'aménagement retenu et d'une évaluation environnementale.
2. Un *projet d'aménagement et de développement durables (PADD)*, non opposable aux tiers, définit les objectifs politiques de la commune ou de son groupement, en matière d'évolution territoriale et des effets de ces choix sur la planification des sols. Les orientations générales portent sur les politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels et forestiers et de remise en état des corridors écologiques. Elles définissent les choix en matière d'habitat, de transports et déplacements, d'équipement commercial et d'infrastructures de loisirs. Elles fixent les objectifs de lutte contre l'étalement urbain.
3. Les *orientations d'aménagement et de programmation (OAP)* sont opposables aux tiers. En matière d'aménagement, elles peuvent notamment définir l'organisation spatiale et les équipements d'un secteur à urbaniser, à requalifier, ou les dispositions de mise en valeur du patrimoine et de l'environnement. Elles peuvent comporter un phasage des ouvertures à l'urbanisation. En matière d'habitat, ces OAP définissent les politiques du logement et d'hébergement, de renouvellement urbain, de mixité sociale et d'accueil des personnes âgées et handicapées. En matière de transport, elles portent sur l'organisation des déplacements des personnes et marchandises, et des stationnements<sup>58</sup>.
4. Le *règlement* (textuel et zonage) fixe les dispositions opposables au sein de chaque zone concernant la nature et les conditions de l'occupation de l'espace sous forme de quatorze règles. Le règlement est composé de quatre zones : zones urbaines (U), à urbaniser (AU), naturelles (N) et agricoles (A). Il est accompagné d'un plan de zonage. La loi de 2010 fixe notamment la possibilité de définir un seuil de densité minimum dans les zones constructibles.

---

<sup>58</sup> Les OAP en matière d'habitat et de transport ne peuvent s'appliquer que si la commune est membre d'un EPCI (Dubois-Maury, 2010, p.257).

5. Des *annexes* techniques et juridiques ont une valeur informative. Elles portent sur des périmètres intégrés au PLU comme les secteurs sauvegardés, les zones de préemption urbaine, etc. Elles comportent aussi les servitudes d'utilité publique portant les forêts, les risques, les nuisances diverses. Enfin, elles prennent en compte les plans d'assainissement, d'adduction en eau potable, d'élimination des déchets.

### **Les quatorze règles du PLU pour chaque zone**

(Article R.123-9 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011)

Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public ;
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que [...] les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;
- 5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- 9° L'emprise au sol des constructions ;
- 10° La hauteur maximale des constructions ;
- 11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger [...] ;
- 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;
- 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;
- 14° Le coefficient d'occupation du sol.

### **La réforme « urbanisme de projet »**

À l'initiative du gouvernement, quatre groupes de travail et un comité de pilotage travaillent depuis juin 2010 sur les documents d'urbanisme et la modernisation de l'application du droit des sols, la mise en œuvre opérationnelle des projets et la simplification des autorisations individuelles, la fiscalité de l'urbanisme et les outils de financement de l'aménagement et la redéfinition d'une stratégie foncière.

Selon le Secrétaire d'État au logement à l'urbanisme, la discussion en cours prévoit une nouvelle architecture du PLU. « Pour que le règlement d'urbanisme entre réellement au service du PADD et soit la traduction normative du PADD, il est proposé que ses quatorze articles soient remplacés par quatre grands objectifs : usage du sol/fonctions sociales, économiques et environnementales ; fonctionnalité de continuité écologique ; prescriptions de voiries et réseaux divers ; forme urbaine. La création de secteurs de projets est par ailleurs envisagée pour faciliter les écoquartiers et plus globalement la restructuration urbaine. Les contours de ces secteurs de

projets sans règlement se dessineront avec des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorisées autour de quatre thèmes, et un droit de préemption associé.<sup>59</sup> »

Sont notamment évoquées les pistes suivantes<sup>60</sup> :

- Alléger le contrôle de légalité sur les autorisations d'urbanisme ;
- Réduire les possibilités de recours contentieux contre un permis en explicitant l'intérêt à agir des requérants ;
- Élargir la possibilité de révision simplifiée des SCOT au-delà des simples erreurs manifestes d'appréciation.

### 1.2.3.2 La prise en charge de la proximité dans les dispositifs institutionnels

La sous-section 1.1.2 a montré que les représentations de la ruralité sont ainsi souvent inscrites dans des lieux communs autour de pratiques « enracinées ». Pour Mischi et Renahy (2008, p.10 et s.), les interprétations de la pratique politique rurale sont généralement analysées en termes de traditions, inscrites dans une logique « conservatrice et conformiste ». Les sciences sociales analysent ainsi la politisation des espaces ruraux à travers des logiques de permanence, voire « d'archaïsme ». Dans ces « mondes ruraux », l'interconnaissance caractérise les pratiques politiques et militantes.

« Du fait de la forte superposition des scènes professionnelles, familiales et politiques, l'analyse de l'appropriation de la politique à travers des relations interpersonnelles de parenté ou de sociabilité a ainsi bien souvent pu se faire sur des terrains ruraux.

[...]

Comme l'a souligné Jean-Paul Briquet, la représentation de la politique locale comme « apolitique », souvent particulièrement ancrée en milieu rural, se construit à la fois sur des manières de mettre en scène l'espace local (délimitation des enjeux politiques dans une distance au national), et sur des rapports sociaux personnalisés (importance des liens de parenté, des frimes de dévouement, de « services » ou encore d'obligations morales)<sup>61</sup> ». (Mischi et Renahy, 2008, p.16-17)

Mais les dynamiques récentes de transformation de ces espaces ruraux (cf. 1.1), semblent modifier en profondeur ces dynamiques d'interconnaissances par l'arrivée de nouvelles populations, mais surtout par la transformation profonde de la relation et des formes d'appartenances des individus à leurs territoires (p.19) vers une logique plus réticulaire que spatiale.

<sup>59</sup> Le Moniteur, entretien du 9 juin 2011, disponible sur <http://www.lemoniteur.fr/133-amenagement/article/interview/855093-construire-plus-et-mieux-benoist-apparu-explique-sa-reforme-de-l-urbanisme>, consulté le 4 septembre 2011.

<sup>60</sup> Séminaire « Urbanisme de projet » organisé par M. Benoist Apparu, Secrétaire d'État chargé de l'urbanisme » les 26 et 27 mai 2011. Consulté sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Seminaire-de-Benoist-Apparu-des-26.html>, le 15 septembre 2011.

<sup>61</sup> Référence bibliographique de Mischi et Renahy, 2008, p.17 : Briquet, Jean-Louis. 1997. *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, et « La politique au village. Vote et mobilisation électorale dans la Corse rurale », in Jacques Lagroye (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin.

Dans ces milieux d'interconnaissances, les frontières entre la sphère publique et la sphère privée sont limitées (Barone et Troupel, 2008, p.96). Cette dynamique est renforcée par les modalités de désignation des conseillers municipaux des petites communes (p.98). Ainsi, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les conseillers municipaux (qui élisent ensuite le maire et ses adjoints) sont élus au scrutin plurinominal majoritaire à deux tours. Les listes peuvent être panachées, c'est-à-dire que des noms peuvent être ajoutés ou supprimés. Dans les communes de moins de 2 500 habitants, les candidats ne sont pas obligés de se présenter sur une liste complète et peuvent même se présenter isolément. Selon le Code électoral, le décompte des suffrages se fait individuellement. Mais en pratique, les électeurs font peu usage de ces souplesses électorales (p.101). Barone et Troupel ont montré qu'un clivage dans les pratiques électorales se fait en fonction du degré d'extériorité au village des électeurs<sup>62</sup>, les nouveaux inscrits ayant tendance à voter plus spécifiquement pour les listes complètes sans panachage. D'une part, il semble que l'usage pratique des subtilités du mode d'élection municipale nécessite un temps d'apprentissage passant notamment par une socialisation politique familiale ou de voisinage. D'autre part, pour les nouveaux venus, participer à l'élection municipale est un « acte d'adhésion communautaire » dans un espace social où tout se sait (et notamment qui est venu voter). Le choix d'une liste complète est donc un moyen commode de contourner leur méconnaissance des individus candidats (p.105). Le panachage du vote est une pratique basée sur une relation d'interconnaissance avec le candidat et sur l'appréciation personnelle ou des compétences techniques, réelles ou supposées, qu'il est susceptible de mobiliser pour la commune (s'exprimer en public, trouver des financements, mobiliser des connaissances techniques, etc.). « [L]a politique est, ici plus qu'ailleurs, un prolongement des relations amicales ou conflictuelles, de confiance ou de méfiance, familiales ou clientélaires [sic.] qui se tissent dans le contexte d'interaction local, loin de l'idéal souvent promu de la citoyenneté civique » (Barone et Troupel, 2008, p.108).

Le nombre de conseillers municipaux est de 15 dans les communes de moins de 1 500 habitants et de 19 sièges dans les communes de moins de 2 500 habitants. Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale prévoit à ce jour, pour les élections municipales de 2014, un abaissement du seuil de scrutin de liste de 3 500 à 500 habitants<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Le critère d'extériorité des deux chercheurs est construit selon trois variables : la durée du vote au village, le lieu de naissance et la durée de résidence à l'année (p.102).

<sup>63</sup> Article 4 du Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, Direction générale des collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, Guide pratique « Loi de réforme des collectivités territoriales », mis à jour le 3 août 2011, p.7, consulté sur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr), le 5 août 2011.



### 1.2.3.3 Proximité sociale et géographique dans l'action publique au village

Ainsi, la plupart des travaux de recherche menés sur la proximité, notamment en économie, ont porté essentiellement sur les aspects positifs et les avantages liés aux relations de proximité.

« Mais le local, les relations de proximité, sont censées y apporter un correctif, en particulier grâce aux vertus supposées de la relation de face à face, de la proximité géographique, des faibles distances, du développement par le bas, ou de la bonne gouvernance territoriale. En particulier, l'analyse des relations de proximité conduit souvent à attribuer des fortes qualités réparatrices à la proximité géographique, qui agirait comme un baume sur les échecs du marché et constituerait un remède aux pannes de coordination. » (Caron et Torre, 2006, p.1-2)

Les deux chercheurs montrent pourtant que la matérialité du support (l'eau, le sol, etc.) et les relations de voisinage et de contiguïté jouent un rôle majeur dans l'émergence de tensions ou de conflits de proximité. Deux types de proximité peuvent être distingués (Torre et Rallet, 2005) :

- « La *proximité géographique* traduit la distance kilométrique entre deux entités (individus, organisations, villes, etc.), pondérée par le coût temporel et monétaire de son franchissement » (Torre et Caron, 2005, p.194). Elle est cependant souvent exprimée en termes relatifs par rapport au référentiel spatial et social de l'individu. Mais le fait d'être « proche » ne garantit pas la mise en place d'une relation. La proximité ne constitue qu'une ressource latente (Talbot, 2009, p.13).
- « La *proximité organisée* [est] la capacité qu'offre une organisation à faire interagir ses membres » (Torre et Caron, 2005, p.195). Elle s'appuie sur les « logiques d'appartenance » (effectivité d'appartenance des parties à un même « espace de rapports [sociaux] ») et les « logiques de similitudes » (reconnaissance de « ressemblances » des représentations sociales, des savoirs, des langages et des pratiques). La logique d'appartenance peut jouer directement une vertu réparatrice sous forme de relations explicites ou implicites, en répondant à ce que l'on imagine être les attentes de ses homologues (p.200). La logique de similitude est davantage la référence à un système commun de valeurs dans laquelle les règles ne sont pas discutées formellement, tout du moins au début de l'interaction (p.201). La proximité organisée aboutit donc à des effets de ségrégation et d'exclusion des systèmes de valeurs différenciés. Talbot (2009, p.16) propose de distinguer la « proximité organisationnelle » en associant à la « proximité organisée » une dimension de régulation politique attribuant aux acteurs un rôle social et atténuant ainsi les conflits. La proximité organisationnelle est donc une reconnaissance de la proximité cognitive et sociale, mais aussi l'acceptation des structures de pouvoirs établies et du rôle social assigné à chacun (p.19).



Alors que la proximité géographique est souvent subie, la proximité organisationnelle relève davantage d'un choix social. Lorsque le déménagement est impossible, la proximité géographique devient une « contrainte » qui s'appuie sur des superpositions d'usages, de contiguïtés ou de voisinages (Torre et Caron, 2005, p.196). Elle induit également une inégalité structurelle des individus face à l'espace. En effet, ils sont inégaux dans leur capacité à résoudre des conflits mais aussi dans les avantages qu'ils peuvent retirer de leur localisation spatiale. La proximité géographique peut être ainsi soit « recherchée » pour répondre à des besoins (pour se rapprocher de sa clientèle, exploiter une ressource, profiter d'une aménité spatiale, etc.), soit « subie » et constituer alors une contrainte (lorsque l'implantation des usages voisins n'est pas recherchée et génère des nuisances) (Gilly et Torre, 2000, p.9).

#### 1.2.3.4 Proximité et intérêt général

Le plan local d'urbanisme est tout à la fois un outil juridiquement délimité et le principal cadre, sinon le seul, de réflexion spatiale porté par les élus des petites communes rurales. La pratique territoriale de l'urbanisme est ainsi inscrite dans un système de régulation fortement codifié par le droit. Dans les villages, elle se caractérise par une forte proximité spatiale et sociale entre les destinataires de ces règles - les propriétaires - et les élus municipaux, responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la norme locale d'urbanisme.

L'action urbanistique est la déclinaison locale d'une politique nationale. Les principes généraux ainsi que les outils d'action publique ont pour l'essentiel été définis dans le cadre de la Loi d'orientation foncière de 1967. À l'urbanisme de croissance porté par une intervention étatique forte des Trente Glorieuses succède un contexte de crise structurelle et d'intervention décentralisée au niveau des collectivités territoriales. Pourtant, le régime juridique de l'urbanisme connaît une forte stabilité organisée autour du plan d'occupation des sols, auquel s'est substitué en 2001 le plan local d'urbanisme, sans réellement changer le régime juridique associé (Lecoq, 2004, p.16). Ainsi, si le législateur a décentralisé la mise en œuvre des PLU aux communes, les règles encadrant la procédure d'élaboration demeurent fixées avec une grande précision par le Code de l'urbanisme. La figure annexes A - 2 présente le déroulement de la procédure administrative d'élaboration du PLU prescrite par le Code de l'urbanisme.

Pour le Conseil d'État (1992, p.52), la décentralisation des compétences a concentré de manière « exceptionnelle » entre les mains du maire la quasi-totalité des pouvoirs en matière d'urbanisme local : élaboration de la règle, instruction et délivrance des autorisations au titre du droit des sols, droit de préemption, ressources financières publiques. Et les juristes de la Haute-Cour de préciser :

« Édicter une règle et l'appliquer sont [...] deux fonctions distinctes, dont la seconde est logiquement subordonnée à la première. Mais lorsque l'autorité qui délivre les permis est aussi celle qui peut provoquer la modification de la règle en fonction de laquelle les permis sont délivrés, comment, en présence d'un projet non conforme à l'état actuel de la règle, ne serait-elle pas - contexte local aidant - tentée de provoquer la modification de la règle ? Ce n'est plus alors le projet qui s'adapte à la règle, mais la règle qui s'adapte au projet ; et modifier la règle est perçue comme une façon de l'appliquer » (CE, 1992, p.52)

Une autre difficulté manifeste tient aux évolutions locales trop fréquentes de ces normes locales par des procédures de révisions et de modifications. La répétition de ces procédures produit une instabilité juridique, même si elle semble moins développée en milieu rural. Pour le Conseil d'État, elle s'explique par le changement incessant des priorités politiques locales au gré des circonstances. L'instabilité et la forte mutabilité de ces règles posent la question de leur intérêt réel et de leur caractère d'intérêt général dans une vision cohérente et globale de l'évolution de la commune (p.84). La notion d'intérêt général continue en effet de définir le contenu de la politique locale d'urbanisme (Lecoq, 2004, p.43). Pour autant, la substance même de la notion a changé. Habituellement, en droit français, la légitimité d'un projet d'aménagement repose sur la justification de son intérêt général, c'est-à-dire que les résultats escomptés sont censés être les plus adaptés aux problèmes publics posés sans pour autant porter atteinte de manière irrémédiable aux droits fondamentaux des groupes concernés par la décision (Gautier et Valluy, 1998, p.7). Mais depuis une trentaine d'années, la planification urbaine connaît une transformation marquée du processus de construction de l'intérêt général. Deux facteurs essentiels expliquent cette transformation : l'ouverture de la sphère décisionnelle et la multiplication des échelles de la décision. D'une part, la légitimité croissante conférée à de nouveaux acteurs toujours plus nombreux et diversifiés transforme les fondements de la décision. En cherchant à élaborer un consensus social plutôt qu'une vérité intangible, la participation publique relativise la légitimité de la parole publique des élus (Soubeyran, 2007, p.133). D'autre part, la décentralisation et la territorialisation de l'action publique ont induit le développement de politiques procédurales<sup>64</sup>, c'est-à-dire « d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective ». Au final, ces évolutions des modes de construction de l'action publique conduisent à produire un intérêt général territorialisé ou local (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.39). Ainsi, la norme locale d'urbanisme en sort transformée en prétendant « permettre l'articulation des opinions respectives des différents acteurs » (Lecoq, 2004, p.47). Pour Ascher, dans ce contexte, une « décision ne peut plus être considérée comme d'intérêt général ou commun du seul fait de sa substance objective. C'est la manière, c'est-à-dire la « procédure » selon laquelle elle a été élaborée et éventuellement coproduite par les acteurs concernés, qui lui confère in fine son caractère d'intérêt général » (2001,

<sup>64</sup> Pour Lascoumes et Le Bourhis, les politiques procédurales « se distinguent des actions dites « substantielles », qui sont produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens de les atteindre. » (1998, p.39)

p.90). On passe ainsi d'un intérêt substantiel de l'État à un intérêt général procédural, réputé territorialisé, partenarial et local (Lecoq, 2004, p.47). C'est dans ce cadre que l'on retrouve le principe d'élaboration associée.

Ce cadre localisé et territorialisé de la définition de l'intérêt général n'est cependant pas neutre sur la conduite et le contenu des politiques d'urbanisme. Pour Faure (2000, p.30), le développement des politiques locales change la substance même de l'action politique. D'une part, l'influence du niveau étatique qui prévalait dans la construction d'une action publique locale est remise en cause par le repositionnement du niveau central dans la construction de l'action publique. D'autre part, le modèle de construction d'une action publique dans le couple administration/politique n'est plus tout à fait le même. Faure souligne ainsi que pour la plupart des auteurs, dans ces contextes de création de réseaux politiques locaux et de territorialisation de l'action publique, l'instance politique n'apparaît plus que comme un acteur parmi d'autres, même si son rôle peut être très divers. On peut s'interroger sur la fonction des élus municipaux dans ce cadre : en quoi la définition d'une politique communale d'urbanisme comporte-t-elle une dimension locale dans son contenu ? Dans son étude portant sur les politiques de territorialisation de l'action publique en milieu rural, Douillet (2003, p.605) conclut que ces dispositifs portés au niveau intercommunal induisent une standardisation des normes et du contenu de l'action publique. L'intervention des experts, qu'ils soient issus des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales ou des bureaux d'études libéraux, et les effets de mimétismes entre territoires, favorisent « [...]une normalisation qui s'oppose à l'idée de définition localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge de ces problèmes ».

*En conclusion de cette section 1.2 portant sur les cadres de la planification territoriale dans les espaces ruraux, retenons que le terme d'urbanisme n'apparaît en France que vers 1910 (Bardet, 1988, p.19), traduisant ainsi la prise en compte tardive de la croissance urbaine comme objet d'une politique publique spécifique (Blanquart, 1997, p.205). Le droit de l'urbanisme peut se définir « comme l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques ». (Jacquot et Priet, 2001, p.10) Cette conception permet de mettre en évidence deux notions essentielles liées à l'étude des processus de définition des règles d'urbanisme : la propriété privée et la hiérarchie des normes. La construction d'une politique locale d'urbanisme est donc un processus de décision entre de multiples partenaires publics, inscrit dans une hiérarchie juridique, et qui s'impose notamment à des propriétaires privés.*

*Historiquement et idéologiquement, l'urbanisme est une pratique d'occupation de l'espace conçu du point de vue de, et pour, la ville (Choay, 1965) : c'est une pratique de gestion de la croissance urbaine (Boutet, 2004, p.11). Il n'existe qu'un seul type de droit de l'urbanisme*

indifférencié pour la ville, ses faubourgs et la campagne. Les mutations démographiques, économiques et sociales qui s'appliquent dans les espaces ruraux engendrent un alignement des règles citadines sur des territoires réputés non urbains. Si leur dynamique est nouvelle, les procédures et techniques de planification restent ainsi globalement adaptées aux espaces urbains (Boutet, 2004, p.21). L'auteur milite alors pour un urbanisme rural basé sur :

« [...] d'une part, [...] une reconnaissance et d'autre part, qu'il s'appuie sur des réglementations souples, adaptables aux différents types de milieux et susceptibles de permettre leur évolution dans les meilleures conditions possibles. [...] La reconnaissance d'un urbanisme rural passe avant tout par une révolution conceptuelle. Penser l'urbanisme c'est penser la ville, penser l'urbanisme rural revient à isoler les quelques éléments d'urbanisme propres aux campagnes. On peut, on doit admettre que l'urbanisme rural existe en soi et pour soi, non comme une sous-catégorie, mais comme un ensemble cohérent de techniques d'urbanisme appliquées au milieu rural. Ce concept nouveau, doit s'appuyer sur d'autres valeurs que celles traditionnellement répandues par l'acculturation urbaine. » (Boutet, 2004, p.22)

Boutet distingue ainsi trois « valeurs » définies en opposition avec les dynamiques urbaines : « la gestion de l'espace » qu'il entend comme la recherche d'un équilibre entre préservation et développement des milieux et non la seule gestion foncière marchande ; « la prise en compte du temps » qui serait calqué sur le travail et des rythmes saisonniers, journaliers et non pas standardisés ; enfin « la préservation du patrimoine » par lequel le bâti fonde le lien social et non la ville planifiée pour répondre à la demande. Pour l'auteur, « cette perception particulière, de la spatialité, de la temporalité et de l'altruisme, en zone rurale rend complètement inadaptés les outils classiques de l'urbanité. » (p.25). À notre sens, cette vision, plus politique que scientifique, renvoie à une idéalisation des territoires ruraux et des rapports sociaux qui s'y expriment. Outre que les politiques de patrimonialisation des espaces se développent en milieu urbain - on pense par exemple aux trames vertes -, l'urbanisme intègre depuis près de deux décennies maintenant des dimensions sociales à travers les programmes de logements sociaux et de mixité urbaine. Si une territorialisation du droit de l'urbanisme semble actuellement à l'œuvre, nous verrons qu'elle ne s'exprime pas localement par une différenciation du cadre procédural : à cadre procédural identique, des communes de taille restreinte sont en mesure d'imaginer et de mettre en œuvre des processus originaux d'organisation de leur espace. C'est dire que la rigidité du cadre administratif d'élaboration des plans locaux d'urbanisme laisse de nombreuses fenêtres d'opportunité aux élus locaux et aux techniciens de la planification locale.

D'un point de vue juridique, Chauvin (2001) identifie une diversification du droit de l'urbanisme en fonction des territoires sur lesquels il est censé s'appliquer, celui-ci ne pouvant être la simple dispense d'application de règles destinées uniquement à la ville - notamment la lutte contre la ségrégation urbaine - en fonction de ses caractéristiques propres. L'auteur pose la question de l'existence d'une territorialisation du droit de l'urbanisme et de l'environnement. De manière globale, le droit de l'urbanisme en milieu rural est avant tout un droit simplifié. La

*procédure de plan local d'urbanisme est lourde pour des petites communes. Son succès relatif s'explique avant tout par la contrainte d'urbanisation limitée qui pèse sur les communes en l'absence de document de planification locale. Le bénéfice du plan est restreint pour les communes rurales puisque l'essentiel des mesures est orienté vers les espaces urbains : stationnement, coefficient d'occupation des sols, circulation. De manière globale, puisque ces articles ne sont pas obligatoires, l'auteur conclut que « l'espace rural ne peut prétendre ici qu'à un droit simplifié, et non pas à un droit adapté ». Juridiquement, il n'existe donc pas de droit de l'urbanisme rural. Certaines règles d'un droit spécifique ont néanmoins, fait leur apparition très récemment. Chauvin rappelle que l'objectif des premières lois de décentralisation - qui ne sont pas des lois d'urbanisme - était d'une part de garantir un maximum de sécurité juridique des instruments de planification des sols transférés sous la responsabilité des communes en accroissant l'uniformité des procédures réglementaires, et d'autre part, de limiter les marges de manœuvre des élus locaux selon un double principe d'égalité républicaine et de manque de confiance envers les responsables politiques locaux. L'apparition de la carte communale comme document d'urbanisme pour les petites communes peut être imaginée dans cette optique. À notre sens, elle ne constitue cependant qu'un dispositif simplifié et non dédié d'un urbanisme rural dans la mesure où elle ne comprend qu'un rapport de présentation et un zonage, le Règlement national d'urbanisme définissant les mêmes règles en l'absence de tout document d'urbanisme. La carte communale est donc la simple déclinaison zonale d'un règlement national. Chauvin note également l'apparition de mesures de protection spécifiques aux terres agricoles au titre du Code rural et de la pêche maritime. L'article L.111-3 impose ainsi une distance de réciprocité entre les bâtiments agricoles et les habitations. De la même manière, l'article L.121-4 impose l'association des chambres d'agriculture à l'élaboration des documents d'urbanisme. Enfin, au titre de la loi de modernisation agricole et de la pêche du 13 juillet 2010, le nouvel article L.112-1-1 du Code rural créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles chargée, sous l'égide du préfet, d'émettre un avis - et non une décision contraignante - sur tout changement de destination des terrains classés agricoles<sup>65</sup>. Ces évolutions restent néanmoins limitées dans leur portée et relèvent souvent d'un régime juridique spécifique extérieur au droit de l'urbanisme.*

*Malgré ces limites juridiques et culturelles, l'hypothèse d'un urbanisme rural mérite d'être posée. Dans ce cas, celui-ci désigne la capacité des acteurs locaux à définir un projet d'organisation de l'espace construit conjointement sur leurs attentes et la prise en compte des facteurs d'attractivité résidentielle exposés précédemment. Les dispositions réglementaires*

---

<sup>65</sup> D'autres dispositifs ont été institués, mais demeurent marginaux : les zones agricoles protégées au titre de la qualité de leur production ou encore de leur localisation géographique, définie par arrêté préfectoral (article L.112-2 du Code rural) ; les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains définis par les Départements (article L.143-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 27 février 2011.

*spécifiquement rurales restent alors limitées. En effet, le principe général du droit reste qu'en l'absence de règles spécifiques, toute activité demeure permise.*

*Dans cette recherche, nous entendons ainsi par urbanisme un ensemble de pratiques qui ouvrent la voie à une transformation physique des espaces passant par une régulation des usages des sols. En privant les propriétaires fonciers de la pleine jouissance de leurs biens, l'urbanisme introduit une conflictualité latente dans le processus de fixation des droits des sols. Ce processus est cadré par un ensemble de dispositifs réglementaires de droit public qui confie aux élus municipaux la charge d'élaborer cette norme locale en association avec les personnes publiques et en concertation avec les populations. L'urbanisme peut donc s'appréhender comme une dynamique de négociation inscrite dans un champ de compétences professionnelles, un ensemble de représentations idéologiques des territoires et des usages locaux différenciés en fonction des publics.*

*Cette seconde section a mis en évidence le rôle ambivalent de l'interconnaissance comme facteur du processus de décision dans l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. La loi s'oriente de manière croissante vers des exigences de préservation environnementale des ressources naturelles et du patrimoine urbain, mais les objectifs formulés par le législateur se heurtent aux revendications des usagers de l'espace, et en premier lieu des habitants. Ainsi, si les dispositions nationales insistent sur l'objectif de densification du tissu urbain, la plupart des propriétaires s'opposent à de telles pratiques dans leur secteur d'habitation (Dubois-Maury, 2010, p.86). Ils placent les acteurs de la décision locale, et notamment les élus municipaux, dans une situation de tension entre des objectifs contradictoires. La proximité, habituellement présentée comme un facilitateur et un vecteur positif des dynamiques territoriales, apparaît alors comme une contrainte dans le portage d'un projet collectif s'affranchissant au moins partiellement des revendications individuelles des usagers de l'espace. L'urbanisme rural se caractérise ainsi par le poids de l'interconnaissance et un cadre institutionnel de négociation qui peine à s'émanciper de l'influence des acteurs sur laquelle l'action publique porte une contrainte d'intérêt général.*

### **1.3 La notion de durabilité en urbanisme rural**

Cette troisième section a pour objectif de caractériser l'opposition entre les énoncés doctrinaux de l'urbanisme durable, agissant comme des injonctions, et des pratiques territoriales inscrites dans le jeu relationnel de l'interconnaissance locale. La proximité entre élus et usagers de l'espace rentre ici en tension avec les objectifs de préservation des ressources naturelles véhiculés par la notion d'urbanisme durable. Celle-ci fait en effet rentrer dans le local des enjeux dont les échelles de temps et d'espace dépassent les préoccupations et les capacités d'action des petites communes rurales.

La définition du développement durable formulée par le rapport de la Commission Brundtland fait aujourd'hui figure de slogan : « un développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs » (Cmed, 1988). Godard propose une synthèse du vaste champ sémantique couvert par le développement durable.

**Le discours du développement durable d'après Olivier Godard**

(Godard, 2004, p.317)

« Un ensemble de termes et d'idées balise le territoire sémantique du développement durable et ouvre autant de thématiques : les équilibres écologiques, le patrimoine commun, l'équité envers les générations futures, l'idée d'un monde fini et fragile, la démesure de la puissance technique, la survie, la responsabilité, l'irréversibilité, la complexité, le principe de précaution. Tout cela est agencé en un récit fondateur dont procède toute la construction. Voici la quintessence de ce récit.

Devenue « force géologique » sous l'effet combiné de la technique et de la croissance démographique, l'humanité actuelle découvre en la planète un monde fini et fragile dont elle épuise les ressources et menace les équilibres écologiques. Elle va devoir affronter une nouvelle rareté dont les effets grandissants toucheront les générations à venir. Les pouvoirs technologiques nouvellement acquis font obligation aux générations présentes d'assumer une responsabilité nouvelle envers l'humanité future : appartenant à toutes les générations, la terre et ses ressources sont un patrimoine commun qui doit être préservé et géré pour le bien de tous. Faute de prendre en charge ce souci pour l'environnement global, c'est la survie de l'espèce humaine, bien commun suprême, qui est mis en jeu. En dépit de la complexité de notre monde, qui empêche encore la science de toujours faire valoir des certitudes, l'irréversibilité des évolutions majeures qui sont en train d'affecter la planète commande d'agir sans attendre selon un principe de précaution. Ce principe impose d'adopter des mesures de sauvegarde au nom de l'intérêt collectif supérieur de l'humanité sans attendre de disposer de certitudes scientifiques sur les dangers et les dommages en jeu. »

Theys (2002) souligne que cette approche, « rhétorique de bons sentiments », a une forte dimension critique et une vraie capacité à poser des problèmes. Mais si la notion de développement durable a été médiatisée par la publication de ce rapport puis par le Sommet de la Terre en 1992, les fondements conceptuels de l'urbanisme durable sont à rechercher bien en amont (Berdoulay et Soubeyran, 2002). Ils produisent aujourd'hui des représentations et des pratiques diversifiées que l'on peut synthétiser sous quatre figures (1.3.1.). Ces discours diversifiés, que Jacob dénomme « concept contestable » (Jacobs, 1999) trouvent leur force dans les valeurs humanistes qu'ils portent (Jollivet, 2001), mais aussi, à un second niveau, dans leur capacité à générer un débat de nature politique sur l'interprétation du « sens mou » du développement durable en pratiques d'action au sein des territoires (Zaccaï, 2002, p.35). Ne constituant souvent pas un référentiel de prise de décision, les projets d'urbanisme durable s'appuient sur des pratiques d'expertises techniques, mais aussi, de manière croissante, des savoirs ordinaires (1.3.2). Finalement, la territorialisation de ces dispositifs questionne la capacité des acteurs locaux à produire ou mettre en œuvre des dispositifs territoriaux qui répondent aux exigences d'échelles des

grands enjeux et des crises planétaires auxquelles le développement durable à la prétention d'apporter une réponse (1.3.3).

### 1.3.1 Les figures de l'urbanisme durable

La formalisation d'une définition ou d'une grille d'identification du développement durable au sein de projets territoriaux est un exercice récurant des travaux de recherche<sup>66</sup>. Afin d'identifier les fondements de la notion, certains auteurs se sont appuyés sur les objectifs énoncés des projets (Camagni et Gibelli, 1998, p.105), leurs dynamiques et morphologies spatiales (Bochet, 2005), leurs dispositifs de mise en pratique (Hamman et Blanc, 2009) ou encore leurs modèles (Haughton, 1997). La notion de ville durable, de même que les pratiques d'urbanisme qui les génèrent et s'en revendiquent, s'appuient sur une diversité de sources qui réfèrent notamment à l'écosystème urbaine, aux idéaux d'autosuffisance portés par les mouvements de contre-culture américaine des années 1960 (Emelianoff, 2007, p.49) ou encore aux réflexions humanistes du début du XXe siècle (Choay, 1965, p.59)<sup>67</sup>. La définition de la ville durable apparaît aujourd'hui encore comme un exercice complexe et inachevé. Il renvoie en effet au constat de flou qui entoure les usages de la notion de développement durable et à l'amalgame entre les nombreuses démarches qui s'en revendiquent, alors qu'elles apparaissent souvent peu compatibles entre elles dans leur substance ou dans leurs processus (Hamman et Blanc, 2009, p.20). Guy et Marvin notent d'ailleurs que les programmes de recherche sur la ville durable suivent des approches très différenciées (1999, p.269).

Pour autant, malgré cette diversité de références, Wachter (2002, p.9) estime que le développement durable n'a pas simplement une valeur instrumentale ou procédurale inscrite dans le jeu des relations politiques et sociales. La notion est également porteuse d'une substance particulière qui oriente les prises de position. De cette pluralité de contenus et de processus, nous retiendrons quatre éléments de convergence des approches de l'urbanisme durable dans le cadre européen. L'urbanisme durable est conçu comme une dénonciation de l'urbanisme contemporain (1.3.1.1), intégrateur de nouveaux enjeux dans les territoires ruraux (1.3.1.2), à travers une approche négociée de l'action collective (1.3.1.3), visant à concilier les dimensions socio-économiques et environnementales des dynamiques d'occupation de l'espace (1.3.1.4).

<sup>66</sup> La section 1.3.1 est partiellement issue de Bombenger, *Bilan et analyse critique des processus et outils innovants en urbanisme durable en Europe occidentale depuis le rapport Bruntland* (2010).

<sup>67</sup> Dans son analyse de 1965, Françoise Choay ne se réfère pas nommément au développement durable, mais parle « d'Anthropolis : pour un aménagement humaniste » en s'appuyant notamment sur les écrits de Geddes et Mumford.



### Les vecteurs de l'injonction à l'urbanisme durable

Si l'urbanisme durable apparaît de manière croissante comme une injonction des politiques territoriales, les vecteurs de diffusion sont multiples. Sans prétendre à l'exhaustivité, la notion est véhiculée conjointement par :

1. Les *dispositions réglementaires et législatives* sur lesquelles nous nous sommes déjà arrêtées dans ce chapitre (cf. 1.2). Elles se caractérisent, à ce jour, par la diversité des objectifs d'urbanisme durable et leur dimension coercitive limitée.

2. Les *dispositifs d'assistance à la maîtrise d'ouvrage*<sup>68</sup>, développés sous forme contractuelle. Parmi les plus connus, l'« approche environnementale de l'urbanisme (AEU) » de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la Maîtrise de l'énergie) ou la grille RST 2 (centres techniques de l'Équipement) proposent des cibles à atteindre pour qualifier un projet de durable à travers des techniques évaluatives.

3. Les discours qui circulent au sein des *réseaux de praticiens territoriaux*, de colloques professionnels et institutionnels et de la presse spécialisée. Assez classiquement, ces réseaux voient cohabiter des élus, des praticiens et des chercheurs-universitaires dont les travaux entretiennent une porosité avec les pratiques territoriales. En France, ces réseaux sont souvent accompagnés par des acteurs publics et parapublics. En matière d'urbanisme durable en milieu rural, deux réseaux sont particulièrement actifs : le réseau territorial des parcs naturels régionaux avec un point focal national porté par la Fédération des parcs naturels régionaux (PNR) de France et le Réseau « Paysage et urbanisme durable » de Mairie-conseils, service d'assistance technique aux collectivités territoriales de la Caisse des Dépôts et Consignations. L'une des premières mentions explicites de la notion d'urbanisme rural durable remonte au colloque organisé par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France en mai 2005<sup>69</sup> (Barrère et Sanaa, 2005) au PNR des Ballons des Vosges.

4. Les dispositifs d'incitation cofinancés comme les *appels à projets* se multiplient, notamment ceux du Programme Urbanisme Construction Architecture, les programmes « écoquartiers » du Ministère en charge du développement durable et plus récemment les dispositifs d'accompagnement des collectivités territoriales. Ces dispositifs proposent un système de cofinancement de projets territoriaux (notamment de quartiers durables) sur appel à candidatures de territoires qui ont vocation à montrer des « bonnes pratiques ». Dans le champ du développement durable et des questions d'urbanisme en milieu rural, la démarche d'agenda 21 des PNR de Chartreuse et des Bauges et de la ville de Chambéry fait figure de précurseur : « Rendre la ville durablement habitable et les campagnes durablement habitées » (MATE, 1999).

5. L'action d'*acteurs intermédiaires* comme les parcs naturels régionaux (PNR), les Conseils architecture urbanisme environnement (CAUE) et les agences d'urbanisme qui interviennent auprès des élus locaux dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire parfois dans la maîtrise d'œuvre.

Les modalités de diffusion sont donc à la fois horizontales (des collectivités publiques et de leurs agences spécialisées, associations professionnelles) et verticales (services et agences ministérielles). Le secteur privé est finalement assez peu représenté en matière de planification réglementaire du droit des sols, mais les acteurs parapublics sont nombreux.

Le discours sur l'urbanisme durable est omniprésent. Mais il reste peu structuré sur le plan substantiel, mettant en évidence des acteurs qui questionnent et véhiculent des connaissances à

<sup>68</sup> Aurélie Boutaud (2005) a réalisé une thèse portant sur les « outils de questionnement et d'analyse du développement durable »

<sup>69</sup> Notons l'ouvrage de Didier Boutet, *Pour un urbanisme rural* publié en 2004, même s'il n'explicite pas la notion de durabilité.

partir de leur propre point de vue. Les sources sont multiples et les entrées changeantes. L'injonction à un urbanisme durable est donc omniprésente, mais non autoritaire. Sa prise en compte par les élus s'appuie sur le seul volontariat et des incitations notamment financières. La dimension coercitive de cette norme demeure faible pour le moment.

### 1.3.1.1 L'urbanisme durable comme dénonciation de l'approche progressiste

La ville durable s'énonce et se revendique comme une réaction aux limites de la ville progressiste et une dénonciation de ses effets (Emelianoff, 2007, p.52). Choay (1965, p.17) définit le modèle de l'urbanisme progressiste comme la production par des experts de nouvelles configurations urbaines singulières. Celles-ci se caractérisent par une systématisation de la séparation des fonctions sociales dans l'espace, la mise en œuvre des principes hygiénistes, la standardisation des règles de production de l'urbain et une abstraction des choix d'urbanisme affranchis des spécificités du territoire. Même s'ils n'ont été que rarement poussés à leur paroxysme, les principes généraux de l'urbanisme progressiste portés par la Charte d'Athènes n'en demeurent pas moins des déterminants puissants de la planification territoriale en Europe occidentale de la seconde moitié du XXe siècle (CEC, 1990, p.26). Pour Emelianoff, la signature en 1994 par une soixantaine de villes européennes<sup>70</sup> de la Charte d'Aalborg dans le cadre de la Campagne européenne des villes durable « repose sur le renversement de plusieurs principes structurants de la Charte d'Athènes » (2002, 29). La figure I - 8 met en exergue ces oppositions conceptuelles entre l'idéal type de la ville progressiste et celui de la cité durable.

Figure I - 8. Comparaison des principes de l'urbanisme durable et de l'urbanisme progressiste

Champ de l'urbanisme	Charte d'Athènes (1933)	Charte d'Aalborg (1994)
Développement urbain	Principe de la table rase	Attitude patrimoniale Partir de l'existant et le mettre en valeur
Insertion territoriale	Abstraction de l'architecture par rapport au contexte environnant (historique, géographique, culturel, écologique) Style international	Insertion du bâti dans un environnement multidimensionnel
Organisation spatiale	Zonage monofonctionnel	Mixité fonctionnelle et politiques transversales
Déplacements	Fluidification de la circulation Séparation des circulations	Réduction de la mobilité contrainte Reconquête de la voirie par tous les modes de transport
	Urbanisme d'experts	Urbanisme participatif Singularité des réponses

D'après une lecture d'Emelianoff (2002, p.30)

<sup>70</sup> En février 2010, plus de 2 700 collectivités européennes avaient signé la Charte d'Aalborg : <http://www.aalborgplus10.dk/>.

Ce point de vue mérite néanmoins d'être relativisé dans les pratiques : d'une part, Choay (1965, p.49) rappelle que sa typologie des modèles d'urbanisme est une construction analytique et qu'il existe de nombreuses variantes dans la production des villes ; d'autre part, l'histoire des villes est régulièrement ponctuée de visions alarmistes et de discours sur la nécessité d'agir. Si la ville durable construit des transformations structurelles dans nos sociétés urbaines, elle ne doit cependant pas être toujours vue comme éminemment innovante puisqu'elle se réfère, dans une certaine mesure, à des questionnements déjà contemporains des villes classiques ou modernes (Monin, Descat et Siret, 2002, p.7). Ce mode d'urbanisation basé sur la mobilité automobile demeure cependant largement dénoncé pour ses effets négatifs : coût et durée des trajets domicile-travail, gaspillage qualitatif et quantitatif des ressources foncières et naturelles, gaspillage des ressources publiques et des équipements dans la logique d'équité territoriale, manque de liens sociaux des « cités dortoirs », forte spécialisation des espaces, perte de biodiversité, fragmentation des écosystèmes et perturbations des dynamiques environnementales pouvant induire des risques accrus pour les populations (Cavailhès et Schmitt, 2002). La plupart de ces maux sont ceux que l'on retrouve dans les évolutions successives des énoncés législatifs du droit des sols<sup>71</sup>.

### 1.3.1.2 L'urbanisme durable comme intégration de nouveaux enjeux locaux

Le développement urbain durable apparaît comme une notion dynamique axée sur la qualité du développement. Dans cette optique, il est davantage conçu comme un processus à suivre qu'un état à atteindre (Da Cunha, 2005 ; Mega, 2000, p.227). Da Cunha (2005, p.15) définit ainsi la substance du développement durable comme « une éthique du changement, un concept intégrateur et un principe d'action qui ont pour ambition de promouvoir un projet collectif visant à rendre compatibles, à long terme, les exigences de l'environnement et du développement économique et social ». Pour Theys (2002, p.2), la mise en pratique de ce principe d'action appelle sa territorialisation. Il souligne que la rapide diffusion de la notion tient certes à son ambiguïté, mais surtout à sa capacité à lier les questions essentielles de la crise de la modernité<sup>72</sup>. Celles-ci portent conjointement sur les finalités de la croissance et la recherche d'un compromis acceptable entre dimensions sociales, économiques et environnementales, sur les concurrences entre les priorités du temps long et temps court, et sur les tensions entre dynamiques de globalisation et celles d'affirmation du local. Le débat scientifique, technique et politique sur les pôles du développement durable (traditionnellement, environnement, social et économique) et les divergences de priorités entre ces dimensions est loin d'être achevé (Campbell, 1996). Cependant, la recherche des compromis autour de ce principe d'action intégrateur se décline surtout localement dans des

---

<sup>71</sup> Cf. 1.1.2

<sup>72</sup> Cf. section 1.4.1

territoires qui se caractérisent par leur histoire, leur contexte géographique, socio-économique et politique. Pour Mancebo (2007, p.29), le développement urbain durable interroge donc à l'échelle des territoires trois arbitrages essentiels portant sur les modalités de gestion des ressources territoriales : en premier lieu, le choix des acteurs, des instances et des règles du processus de gestion des ressources ; en deuxième lieu, la définition des ressources prises en compte dans le projet territorial ; en troisième lieu, les modalités d'usage des ressources territoriales disponibles entre consommation, préservation et substitution. Cette construction de la ville durable s'appuie sur un recours aux territoires et aux technologies à brève ou longue échéance (Camagni et Gibelli, 1998, p.111). À court terme, les innovations des technologies environnementales, notamment en matière de transport et de chauffage, visent une réduction des pollutions tout en préparant à plus long terme, une élévation des niveaux de production sans accroissement des besoins en ressources énergétiques. D'un point de vue territorial, les stratégies de court terme s'appuient sur un report modal des déplacements vers les transports collectifs tout en planifiant à plus long terme l'organisation des fonctions et des formes urbaines pour réduire les besoins de déplacements. Ces modernisations instrumentales et technologiques peuvent être appréhendées comme des « innovations de croissance » (Rémy, Voyé et Servais, 1978, p.70) dans la mesure où elles conservent la logique générale du fonctionnement social en s'appuyant sur l'efficacité issue des technologies environnementales et les possibles niches technologiques locales (Smith, 2003). La ville durable peut également être porteuse « d'innovations de mutation » qui transforment profondément le rapport de l'individu à l'espace urbain. Mais pour Camagni et Gibelli, ce second champ de l'intervention sur les styles de vie demeure quasiment inexploré par les politiques publiques occidentales, car il touche à l'organisation même du comportement des individus et des règles de vie en société (1998, p.113). Au final, ces arbitrages au niveau local engendrent des référentiels locaux du développement urbain durable toujours singuliers. Les projets territoriaux apparaissent alors comme des constructions politiques et sociales hybrides, articulant des normes, des outils et des processus complexes non réductibles aux facteurs d'influence globaux et locaux (Hamman et Blanc, 2009, p.222).

#### 1.3.1.3 L'urbanisme durable comme construction négociée des territoires

Si la participation citoyenne et la reconfiguration des instances décisionnelles préexistent à la diffusion de la notion de développement urbain durable, elles sont toutefois légitimées comme indispensables dans les pratiques qui s'en revendiquent (Collectif, 1994). L'interrogation essentielle porte donc sur l'influence de ces pratiques dans l'émergence et la mise en œuvre d'un urbanisme durable et, par effet rebond, sur l'impact du développement urbain durable dans la transformation des dispositifs mêmes de gouvernance. Si les modalités de ces expérimentations

sont de plus en plus diverses, de nombreux auteurs s'interrogent sur leurs impacts réels dans la prise de décision qui demeure généralement du ressort des pouvoirs élus (Bacqué *et al.*, 2005, p.10). L'urbanisme durable ne définit pas forcément de nouveaux instruments ou processus d'élaboration négociée des projets (Gumuchian *et al.*, 2003). En revanche, le développement durable introduit des exigences nouvelles pour les acteurs : ces derniers sont de plus en plus nombreux et porteurs de représentations diverses, parfois antagonistes, et de légitimités qui ne sont plus seulement institutionnelles. Le contexte de leurs actions est marqué par l'incertitude scientifique, la complexité des interrelations et l'usage de nouveaux principes qui dépassent la quotidienneté pour intégrer des dynamiques globales sur lesquelles ils n'ont pas de prise, mais qu'ils doivent cependant prendre en compte (p.139).

Dans quelle mesure les relations de proximité qui caractérisent la construction de l'action publique locale favorisent-elles un développement durable des territoires ? Pour Angeon, Caron et Lardon (2006, p.4), les relations entre acteurs traduisent des systèmes de valeurs au-delà des jeux stratégiques. Ils permettent une meilleure collecte et circulation de l'information et renforcent les logiques d'action collective. La pluralité des liens, formels et informels, constituée dans l'espace des interactions de proximité entre acteurs joue en faveur de cette coopération. Mais comme le souligne Colletis-Wahl (2008, p.253), ce type d'analyse pose « de manière implicite que c'est l'amélioration de la qualité de la coordination (grâce au renforcement de telle ou telle forme de proximité) qui serait à l'origine des dynamiques territoriales ». Il nous semble que ce présupposé d'un intérêt collectif des acteurs à coopérer autour d'une norme commune n'est pas universel. Il n'est même pas du tout certain que les acteurs territoriaux ont intérêt à aboutir à un projet commun marqueur de changement, comme nous le verrons au paragraphe 2.3.2.2. Au contraire, dans une dynamique de réduction du prélèvement des ressources naturelles, les usagers de ces dernières ont un intérêt majeur à la conservation du statu quo. En s'appuyant sur les ressources de la proximité, ces acteurs peuvent alors refuser volontairement le changement, notamment en bridant ou en perturbant la dynamique de coopération.

#### 1.3.1.4 L'urbanisme durable et la question environnementale

Pour Sénécal (1996, p.61), le modèle de la ville écologique ambitionne de concilier la planification urbaine et les préoccupations environnementales, notamment la conservation des ressources, la préservation de l'intégrité écologique des milieux ou encore la qualité de vie. Si ce modèle connaît des variations régionales, l'écologie urbaine souffre d'une définition et d'un champ conceptuel très imprécis (Berdoulay et Soubeyran, 2002, p.24). Malgré tout, la diffusion de cette notion, à partir des années 1960 en Europe, s'appuie sur la représentation de la ville comme un écosystème artificiel, articulant des dimensions proprement socio-économiques à des

caractéristiques biophysiques en s'intéressant aux dynamiques de destruction, de transformation et d'échanges des ressources que la ville consomme (Da Cunha, 2005, p.22). Pour Theys (2000, p.54), le début des années 1990 introduit la substitution de la ville durable à la ville écologique suivant une triple évolution : d'une part, la ville durable sous-tend l'intégration de l'environnement au même titre que les préoccupations sociales, économiques ou culturelles au sein des projets de planification ; d'autre part, le développement urbain durable induit la prise en compte de préoccupations globales et de long terme dans la gestion urbaine, au-delà des limites administratives habituelles des territoires de l'action publique urbaine ; enfin, la ville durable est vue comme un écosystème humain, rompant avec les visions excluant l'homme prônées par l'écologie radicale. Malgré tout, Campbell (1996, p.300) rappelle néanmoins que la ville durable est souvent pensée comme un conflit entre l'homme et la Nature dans une vision plus biocentrée qu'anthropocentrée. S'appuyant notamment sur la notion d'empreinte écologique développée par l'écologie urbaine, la ville compacte et dense est ainsi apparue comme la forme urbaine durable la plus adaptée à la réduction du bilan environnemental des établissements humains et à la lutte contre l'étalement urbain. Mais la recherche d'une morphologie urbaine durable apparaît aujourd'hui insuffisante parce que négligeant les aspects qualitatifs du cadre bâti urbain, les aspirations des populations et la prise en compte des spécificités locales des tissus urbains anciens des villes européennes (Bochet, 2005, p.75).

La perception et la compréhension des changements, voire des innovations, induites par la notion de développement durable dans les transformations des espaces urbains sont donc loin d'être évidentes à cerner tant les processus d'émergence sont nombreux et difficiles à baliser. Cette étude soulève donc des interrogations dans deux directions principales. D'une part, elle interroge la prévalence d'une ou plusieurs figures(s) de l'urbanisme durable dans les représentations et pratiques des acteurs politiques locaux. À une échelle locale, quelle conciliation d'intérêts est élaborée et comment celle-ci répond-t-elle aux enjeux de durabilité formulés à une échelle plus globale<sup>73</sup> ? D'autre part, l'étude questionne la capacité des acteurs locaux à intégrer au sein de leur projet les caractéristiques territoriales propres à leur commune qui fondent l'attractivité de leur ruralité locale. En quoi ces choix locaux font-ils écho aux grandes figures de la ville durable et selon quels processus se différencient-ils ?

---

<sup>73</sup> Dans notre étude, il s'agira du projet de Chapitre Urbanisme de la Charte 2011-2023 du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Cf. Chapitre 3

### 1.3.2 Le développement de l'expertise technique et d'usage

Lacaze (2010) définit l'urbanisme comme une pratique associant des « talents à des apports scientifiques et techniques, le tout encadré par des réglementations contraignantes ». Il note d'emblée que ce domaine social ne dispose pas d'une logique interne susceptible de valider les choix d'organisation de l'espace retenus. Ceux-ci sont avant des décisions politiques. La généralisation de la notion de développement durable ne semble pas apporter de solution efficace à cette difficulté. En effet, la faible robustesse - ou la riche diversité des acceptions, selon le point de vue adopté - de la notion de développement durable ne fait pas de cette notion polysémique une norme sociale opératoire mobilisable pour évaluer - processus technique - et légitimer - processus politique - les orientations d'aménagement de l'espace prises localement. Pour y remédier, les démarches de construction d'une norme locale d'urbanisme durable s'appuient conjointement sur un ensemble d'idéologies implicites, sur le développement d'une expertise professionnelle ainsi que sur une expertise d'usage de plus en plus présente.

#### 1.3.2.1 L'idéologie scientiste de l'urbanisme

S'appuyant sur une affirmation d'universalité basée sur la science et la technique, l'urbanisme progressiste a longtemps évacué la question de ses finalités sociales (1965, p.8). Cette idéologie, qui a inspiré à Le Corbusier son « point de vue du vrai », s'appuie sur l'approche fonctionnaliste de l'espace telle que définie dans les années 1930 par les Congrès internationaux d'architecture moderne au sein de la Charte d'Athènes (Lacaze, 2010). Dès 1965, Choay (1965, p.74) analysait cependant que « l'idée même d'un urbanisme scientifique est l'un des mythes de la société industrielle. À la racine de toute proposition d'aménagement, derrière les rationalisations ou le savoir qui prétendent la fonder, se cachent des tendances et des systèmes de valeurs ». C'est ainsi que l'auteur identifie trois tendances urbanistiques liées à la société machiniste. Le courant progressiste se réfère aux principes du fonctionnalisme. Il prône une ville basée sur des postulats technicistes et scientifiques en faisant abstraction des caractéristiques du lieu ou des héritages. Le courant culturaliste prend son contre-pied et prône le respect des héritages culturels et patrimoniaux. Enfin, le courant naturaliste, essentiellement antiurbain, dissout la ville dans la campagne en mobilisant l'automobile comme moyen principal d'assurer le fonctionnement de cette société vivrière.

La montée en puissance des thèses progressistes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a remplacé les modèles historiques des villes construits sur l'imaginaire par un modèle prétendument construit sur la réalité de l'urbain appréhendée par la quantité d'information (1965, p.75). C'est ainsi que les projets d'aménagement sont subordonnés à une enquête diagnostique préalable. Dans le plan local

d'urbanisme, celui-ci prend le nom de rapport de présentation. Mais ce modèle informationnel n'est pas plus rationnel et scientifique que l'urbanisme imaginé :

« L'ensemble des renseignements obtenus ne sera à son tour utilisé qu'à l'intérieur d'une optique préalable qu'aucune quantité d'information ne peut fonder : ville ou non-ville, ville-asphalte ou ville-verte [...], ces options de base ne relèvent finalement que d'une décision humaine. En matière d'aménagement urbain, la science du réel n'est qu'un garde-fou de l'imaginaire ; elle ne constitue pas un fondement qui permette d'éliminer l'arbitraire » (1965, p.75).

D'un point de vue de la pratique urbanistique, le problème de la prise de décision apparaît donc comme central : sur la base de quels éléments une décision d'organisation de l'espace peut-elle être prise ? La question est d'autant plus importante que la pratique de transformation de l'espace est suspecte d'arbitraire parce qu'elle engendre de profondes inégalités dans les droits des propriétaires. Lacaze (2010) rappelle ainsi qu'il n'existe pas de méthode rationnelle d'optimisation des choix. Les méthodes technico-économiques ou les arguments liés à l'intérêt général sont avant tout idéologiques. Les procédures de diagnostic du territoire les plus approfondies ne pourront donc au mieux qu'analyser le bilan avantages-inconvénients des différentes alternatives d'organisation de l'espace en fonction des intérêts des différents groupes sociaux ou individus sur le territoire. La décision elle-même relève d'un choix social d'organisation de l'espace, donc d'une forme d'arbitraire politique. Les dispositifs d'action publique mis en place devraient garantir les principes démocratiques de la prise de décision en s'appuyant sur une information publique et l'organisation de contre-pouvoirs afin de limiter les risques de choix discrétionnaires sur la base d'intérêts - trop - particuliers. Les dispositions d'implication des citoyens apparaissent ainsi comme des éléments moteurs pour garantir des décisions équitables, à défaut d'être égalitaires.

#### 1.3.2.2 Le rôle croissant de l'expertise professionnelle

Les techniques et les sciences ne sont pas indépendantes des conditions économiques, politiques et sociohistoriques de la société qui les engendre : que ce soit par les fonctions qu'elles sont appelées à satisfaire ou par l'énonciation de leurs critères d'efficacité, la technique et les sciences apparaissent essentiellement comme des faits sociaux (Perret, 2001)<sup>74</sup>. Pourtant, au cours du XXe siècle, l'évolution du poids de la technique a semblé lui conférer une réalité par elle-même, avec ses lois et ses déterminations propres (Dupuy, 1978). La technique apparaissait alors comme un monde à part, l'apanage des experts, groupe dont l'unité tenait à un mode d'approche et de traitement particulier du réel. Dupuy (1973) analysait alors l'expertise comme un mode

<sup>74</sup> Le paragraphe 1.3.2.2 est adapté de Bombenger et Christen, 2011.



d'exercice professionnel oscillant entre quatre idéaux types. Dans la tendance technique, l'expert conseille en s'appuyant sur des outils techniques ou des connaissances scientifiques que le politique ne maîtrise pas. La seconde tendance est dite coordinatrice (ou technocratique) dans laquelle l'expert tend à se confondre avec le politique, se substituant à lui dans l'énonciation des objectifs, des moyens, de la mise en œuvre et souvent dans sa capacité à prendre des décisions. La tendance utopiste de la figure de l'expert privilégie sa capacité créatrice et de projection dans le long terme. Enfin, la tendance sociale cherche notamment à impliquer les populations les plus marginalisées. Si aujourd'hui la plupart des experts peuvent être décrits comme multipositionnés entre ces différentes figures analytiques, la construction de la décision territoriale apparaît profondément influencée tant par la substance des connaissances qui circulent que par les modalités de son processus. Autrement dit, par sa posture, l'expert semble de prime abord mieux armé que le politique dans les processus de décision territoriale puisqu'il maîtrise davantage les cadres de l'intervention publique et a une connaissance plus globale des enjeux. Mais plus l'échelle va être fine et proche du local, moins une projection de sens théorique sera possible, moins les bases de données seront étayées et plus les connaissances pratiques et quotidiennes des usagers des territoires auront un poids déterminant. En s'appuyant sur l'analyse proposée par Cadiou (2005), trois grandes caractéristiques du discours de l'expert peuvent être mises en évidence.

D'une part, sa vision territoriale est souvent thérapeutique, c'est-à-dire qu'elle pose l'intervention en termes de problème socialement isolé à résoudre. Dans de nombreuses politiques publiques, l'approche experte cherche à réduire l'expression du problème - par exemple, la réduction du nombre de personnes sous le seuil de pauvreté par la mise en place d'allocations sociales diverses comme le Revenu de Solidarité Active - plutôt que les causes réelles - l'existence d'un marché de l'emploi déqualifié et peu encadré par le droit.

D'autre part, dans ce type d'approche, le renouvellement du discours s'appuie sur des impératifs gestionnaires locaux et non des grands récits (société durable, etc.). C'est notamment le cas dans la traduction concrète des objectifs généraux du développement durable (par exemple, il faut utiliser le foncier de façon parcimonieuse pour en limiter l'artificialisation) en pratiques d'action publique (les surfaces constructibles définies sont importantes pour garantir l'attractivité de notre territoire auprès des entreprises). La fragmentation des connaissances est compensée par des lignes de force qui portent moins sur des savoirs précis que des manières formatées de penser. Le discours n'est jamais univoque et ménage les antagonismes.

Enfin, s'appuyant sur l'approche proposée par Bourdieu, l'autorité de ces discours experts apparaît d'abord comme celle de leurs producteurs. Ceux-ci se caractérisent par leur caractère « multipositionné », oscillant entre des approches tantôt militantes et engagées, tantôt scientifiques et en retrait.

L'approche experte tend à construire des oppositions simples, mais non explicites - entre des grandes notions brutes : mondialisation, changements climatiques, etc. - construites sur l'évidence du constat. Elle rationalise l'action à venir. Tout en incitant les acteurs à l'action, ce discours s'appuie sur la force du « mou » de termes largement polysémiques tels que le « développement durable », la « démocratie de proximité » ou encore la « nouvelle gouvernance ». Si la technique est ainsi vectrice de rapports sociaux, l'expertise qu'elle véhicule est de plus en plus nuancée, voire dans certaines situations, remise en cause par le contexte d'incertitude généralisée. La légitimité et la neutralité d'action traditionnellement portées par la technique résistent mal à l'ouverture de la sphère décisionnelle aux nouvelles rationalités d'acteurs de plus en plus diversifiés. Cadiou (2005) considère cependant que la forme des discours d'experts fournit aux élus et techniciens les ressources langagières de légitimation de leur comportement en situation décisionnelle, sans pour autant déterminer celui-ci. Cette hypothèse est proche de la fourniture d'une boîte à outils dans laquelle élus et techniciens vont puiser en fonction des moments et de l'évolution du contexte social (Cohen, March et Olsen, 1972).

Pourtant, l'expertise n'est pas une simple instrumentalisation du savoir. Ses effets pratiques s'appuient sur un processus de réappropriation, d'hybridation et de réflexivité avec le système politico-administratif local, sans lequel ce type de discours ne saurait exister. Pour comprendre cette réflexivité locale, nous empruntons une hypothèse émise par Boutaud (2004) : notre société serait passée d'une croyance en un modèle linéaire et déterministe, permettant la prévision et le contrôle, à un modèle complexe et systémique marqué par l'incertitude et la non-maîtrise. Dans ce monde de l'incertitude scientifique, l'expertise s'apparente ainsi à un compromis, à une « expertise négociée » qui est le résultat de l'interaction réciproque des logiques scientifiques, techniques et sociopolitiques. Cette hybridation des connaissances expertes et des savoirs territoriaux est d'autant plus marquée à l'échelle locale qu'elle confronte des acteurs aux ressources sociales, cognitives et culturelles variées et mouvantes. C'est dans ce cadre que s'expriment de manière croissante les expertises d'usages.

### 1.3.2.3 Le rôle émergent des expertises d'usage

Dans les sociétés démocratiques contemporaines, les processus décisionnels connaissent un changement idéologique profond qui donne une place croissante aux notions de débat, concertation, consultation, participation, partenariat, gouvernance (Blondiaux et Sintomer, 2009). Ces processus visent conjointement à impliquer une pluralité d'acteurs et à organiser les discussions entre les parties en présence. Cette démocratie délibérative dérivée des travaux d'Habermas affirme que la « norme n'est pleinement légitime que si elle est fondée sur des raisons politiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens

peuvent participer et dans lequel ils sont conduits à coopérer librement ». Elle présente donc une troisième voie alternative aux conceptions traditionnelles de l'intérêt général volontariste et libéral (Hadas-Lebel *et al.*, 1999). Nous y reviendrons au chapitre II, tout comme sur la question de la finalité de cette concertation pour les acteurs politiques locaux.

Dans les procédures d'urbanisme, ces savoirs sont mobilisés dans le cadre de deux dispositifs formels fixés par la loi : la concertation et l'enquête publique. La concertation est obligatoire lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme<sup>75</sup>. La concertation est distincte de l'association, qui concerne les personnes publiques. Si la loi ne définit pas de contenu minimum de la procédure de concertation du public et laisse la définition de ces modalités à une délibération préalable du conseil municipal, la jurisprudence administrative a défini deux principes majeurs (Hocreître et Gueguen, 2009). Premièrement, les modalités de concertation des habitants doivent être proportionnées à l'importance du projet et au nombre d'habitants concernés. Dans le cas du PLU, cela veut dire qu'elle doit se dérouler pendant toute la durée d'élaboration du document d'urbanisme, qui prend plusieurs années. Deuxièmement, l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme précise qu'elle doit associer les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole. De manière générale, elle prend la forme de deux ou trois réunions publiques (à la fin du diagnostic, à la fin du PADD, parfois à la fin du règlement - zonage), d'un registre en mairie avec l'exposé de l'avancement du projet et de communications locales (bulletin municipal, journaux locaux). Deuxièmement, une fois ces modalités définies, la commune a l'obligation de les appliquer. Les seuls recours juridiques en la matière sont ceux basés sur l'absence de concertation ou le non-respect des modalités de concertation définies par la délibération du conseil municipal. À l'arrêt du projet, le conseil municipal tire un bilan de la concertation sous forme d'une délibération. La question posée est donc celle du type d'expertise apportée par la concertation.

Pour Sintomer (2008), cette participation citoyenne repose habituellement sur la mobilisation de trois types de savoirs :

- (1) le « savoir d'usage » est celui du sectoriel, du quotidien, du proximal qui se base sur l'expérience ;
- (2) le « bon sens » renvoie à une faculté ordinaire de jugement réputé sans passion ni intérêt, conforme à la pratique des jurys populaires de Cour d'assises ;
- (3) le « savoir citoyen » renvoie à la connaissance de celui qui a acquis un savoir sur l'expérience, et qui est capable de l'inscrire dans un processus formel, technicisé hors de son quotidien.

Ces formes d'expertises ordinaires renvoient à des types d'informations et des modalités différentes d'implication dans la construction de la décision et dans sa dynamique de légitimation.

<sup>75</sup> Articles L.123-6 et L.300-2 du Code de l'urbanisme, consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 23 février 2011.

Ce phénomène n'est pas sans conséquence sur les processus décisionnels eux-mêmes. Ainsi Godbout (1991, p.11) met en évidence l'impact de ce déplacement du rôle des citoyens appelés à devenir des « producteurs du territoire » institutionnalisés, et plus uniquement du seul fait de leurs activités dans l'espace. Il observe une disjonction entre élaboration de la décision et prise de décision. En effet, la multiplication des instances consultatives est généralement précédée d'une phase de réduction du pouvoir décisionnel qui leur échoit. Un double mouvement se dessine : d'une part, les citoyens sont de plus en plus producteurs de l'information ; d'autre part, leur intervention se déplace vers le stade de l'élaboration de la décision, plutôt que vers la prise de décision elle-même. Le mouvement d'accroissement de l'information, relevant de sources plus diversifiées et réputées légitimes, est donc concomitant à la concentration toujours plus importante des pouvoirs. La question du statut de cette information produite de manière participative au sein de la prise de décision reste donc ouverte. Tapie-Grime (2005, p.112) propose d'interroger les processus de co-construction de l'information à l'échelle locale comme des démarches de « gouvernance performative ». Dans cette optique, l'analyse de la participation publique révèle alors deux dimensions complémentaires souvent mises de côté : premièrement, la nouvelle gouvernance apparaît pour partie comme une stratégie de mise en visibilité et de légitimation de l'action publique ; deuxièmement, elle fait exister par le débat ce qu'elle prétend montrer, c'est-à-dire une société de la décision négociée construite sur l'interaction entre les acteurs des territoires.

La norme locale d'urbanisme connaît des changements profonds dans ses modalités de construction de la décision. Ni la discipline urbanistique, ni l'intégration récente et plus ou moins aboutie de la notion de développement durable dans ces pratiques n'apparaissent comme des arguments de justification suffisants des choix d'aménagement des territoires locaux. L'urbanisme est avant toute chose une pratique d'organisation de l'espace par le pouvoir politique. En tant que telle, elle s'appuie sur les fondements et les transformations générales de l'action publique territoriale. Celle-ci se caractérise par une ouverture du processus décisionnel à des acteurs plus nombreux et plus divers. La question ouverte est celle des relations entre politique, technique et pratique du territoire, autrement dit entre élus locaux, techniciens de l'action publique et citoyens-habitants. Dès 1965, Choay signalait que l'avènement de la société de la mobilité avait fait perdre ses significations aux anciennes structures territoriales de proximité, c'est-à-dire aux modes hérités d'occupation de l'espace et s'interrogeait :

« Mais à cette langue morte conservée par la tradition, les urbanistes ont-ils substitué une langue vivante ? Les nouvelles structures urbaines sont, en fait, la création de ces microgroupes de décision qui caractérisent la société de directivité. [...] Des organismes de financement (étatiques, semi-étatiques, ou privés), dirigés par des techniciens de la construction, ingénieurs et architectes. Ensemble, arbitrairement, ils créent leur langage propre, leur "logotechnique". [...] » (Choay, 1965, p.79)

S'agissant des types de langage mobilisés, Trépos (1996, p.216) montre que dans le cas où l'expertise est reliée à l'espace de vie des producteurs de savoirs, l'expertise de position (individus placés en situation d'expertise, éphémère et inédite par les circonstances du projet, comme un riverain par exemple) ne diffère pas sensiblement de l'expertise de profession (celle de l'urbaniste). Dans leur situation d'interaction, les deux types d'experts développent une « vulgate commune » nécessaire à l'efficacité de l'expertise en situation. « [P]our qu'une expertise fonctionne, experts et non-experts doivent partager certains « lieux communs » » (p.206).

Comme nous l'avons exposé précédemment (1.2), le plan local d'urbanisme apparaît comme un dispositif très formalisé et codifié par le Code de l'urbanisme. Son enserrement juridique induit un recours à une maîtrise d'œuvre technique, souvent un bureau d'études libéral, à des acteurs parapublics (Conseil Architecture Urbanisme Environnement, agences d'urbanisme, etc.) ainsi que l'association de multiples acteurs publics au titre de l'élaboration associée. Comment et pour quels effets cette saisie par l'expertise trouve-t-elle une traduction concrète dans les pratiques des acteurs territoriaux ?

### 1.3.3 Appréhender l'urbanisme durable comme une pratique du territoire

Si la définition du développement durable proposée par le rapport Brundtland est certes une critique du mode de développement néolibéral, elle ne propose aucune démarche opérationnelle pour mettre en œuvre un type de développement alternatif (Roche et Waaub, 2006 ; Theys, 2002). Comme le souligne Zaccai, dans la plupart des cas, les pratiques territoriales qui se revendiquent du développement durable privilégient la seule dimension environnementale (2002). Classiquement, de nombreux auteurs ont proposé des typologies du développement durable comme confrontation entre les logiques de développement - entendue comme destruction des ressources naturelles de la planète dans un sens extensif - et les logiques de protection et de mise en réserve, avec tous les gradients intermédiaires possibles<sup>36</sup> (Zuindeau, 2000a). Comme le souligne Roche et Waaub (2006), ces formalisations théoriques recensées par la figure 1 - 9 ont pour principal intérêt de mettre en lumière la relation entre le degré de radicalisme des écoles de pensées et l'échelle territoriale de représentation de la notion.

La plasticité des représentations du développement durable varie avec le degré de pratique concrète que les acteurs ont des ressources territoriales. En effet, et c'est un truisme de le rappeler,

<sup>36</sup> Les interdépendances entre les sphères socio-économiques et environnementales ont été mise en évidence à de nombreuses reprises, notamment par (De) Rosnay, 1975.

le global n'a pas d'existence spatiale propre en-dehors du local<sup>77</sup>. Parce qu'il traite essentiellement des modes de mise en valeur des ressources naturelles, la mise en pratique du développement durable est ancrée dans les territoires, et notamment dans les cadres d'appropriation et de gestion de l'espace.

Figure 1 - 9. Les différentes représentations territoriales du développement durable

Degré de durabilité	Très forte	Forte	Faible	Très faible
Priorité	Écocentrée			Anthropocentrée
Temporalité	Long terme			Court terme
Degré de formalisme	Vision radicale	Vision négociée	Vision négociée	Vision radicale
Échelle territoriale de représentation	Macrospatiale	Microspatiale	Microspatiale	Macrospatiale

D'après une lecture croisée de (Boutaud, 2004 ; Roche et Waaub, 2006 ; Zuindeau, 2000a)

Par ailleurs, les politiques publiques contemporaines apparaissent davantage comme des politiques de (dé)régulation que de transformation de l'organisation du comportement des individus et des règles de vie en société (Camagni et Gibelli, 1998, p.113). Leur contenu substantiel est donc faiblement démarqué des caractéristiques néolibérales contemporaines des sociétés occidentales. C'est dire que les débats sur une substance globale du développement durable - et en particulier du développement urbain durable - ont un intérêt évident, ne serait-ce que parce que la formulation de l'essence des politiques publiques va avoir un impact marqué sur les acteurs les moins à même de jouer avec les perméabilités du système d'action publique décentralisé. Cependant, pour la gestion des territoires locaux, si les mécanismes de marché et d'intervention étatique sont encore très présents, les caractéristiques sociales locales du cadre décisionnel vont avoir un impact non négligeable sur le contenu des projets territoriaux au regard des questions de durabilité, et ce d'autant plus que les pouvoirs locaux ont tendance à s'affirmer. À l'échelle locale, la conception « d'un développement durable » semble plus pertinente que celle « du développement durable » (Roche et Waaub, 2006).

C'est ainsi que Theys (2002) rappelle le paradoxe - désormais classique - de la formule « penser global, agir local ». Alors même que la notion a émergé autour des questions liées aux risques globaux et aux rapports Nord-Sud, il semble que les territoires occupent une place croissante dans la formulation des contenus substantiels du développement durable. Le chercheur identifie trois facteurs qui concourent à cette construction locale d'un développement durable.

<sup>77</sup> Pour le dire autrement, de notre point de vue, les notions de « global » et « local » désignent la même réalité territoriale. Elles se distinguent par l'échelle d'agrégation spatiale des territoires et la focale utilisée par le chercheur et l'acteur social pour les observer. Le jeu sémantique ne doit pas aboutir à donner une existence spatiale propre à deux réalités différenciées : ce qui change, c'est le grossissement de la focale, donc la représentation et l'articulation des enjeux en présence. Ce qui veut dire que la coprésence des enjeux significativement similaires entre les deux échelles peut arriver si les acteurs se confrontent dans un système décisionnel commun ou dans deux systèmes décisionnels coprésents.



D'une part, la plupart des indicateurs moyens nationaux et internationaux qualifie des phénomènes d'une grande hétérogénéité spatiale. C'est notamment le cas pour l'étalement urbain, la mobilité pendulaire ou les perturbations des écosystèmes appréhendés à l'échelle française. D'autre part, c'est la croyance en l'efficacité et la légitimité des territoires locaux à répondre aux enjeux qui s'expriment à leurs échelles, en application du principe de subsidiarité. Enfin, c'est le caractère négocié et démocratique des projets territorialisés de développement durable, avec une meilleure implication supposée des citoyens. C'est ainsi que les dispositifs de projets territoriaux de développement durable génèrent un nouveau localisme de la ville durable. Cette approche appréhende et valorise le local comme une entité sociospatiale légitime qui dispose en propre des ressources institutionnelles, sociales et physiques pour construire un futur durable déconnecté des contextes globaux, internationaux et nationaux (Marvin et Guy, 1997, p.312). Un décalage marqué est cependant présent entre la rhétorique de la durabilité dans sa prise en compte des problèmes globaux et les pratiques restreintes à l'échelle locale induites par ces dispositifs territorialisés (Bulkeley et Betsill, 2005, p.56). Theys (2002) souligne ainsi que la contribution des actions locales à la résolution de problèmes globaux n'est pas évidente. La notion est porteuse de contradictions internes que la négociation locale ne parvient pas nécessairement à supprimer : entre solutions locales et globales, entre adaptation des institutions et innovation, entre autonomie locale des ressources et mutualisation. Par ailleurs, il paraît difficile d'imaginer des élus locaux s'engager dans des programmes à long terme et sans bénéfice immédiat pour leurs concitoyens-électeurs, mais avec des charges et des contraintes pesantes. Enfin, le risque d'externalisation hors du territoire des activités générant des nuisances et pollutions est également lié à l'atomisation des dispositifs et des scènes de négociation pour la définition et la gestion d'un aménagement durable du territoire. Pour le chercheur, c'est ainsi que l'on voit coexister deux approches du développement durable qui n'ont presque aucun lien : d'un côté une approche territorialisée, microspatiale, portée par les institutions publiques et les techniciens visant à une meilleure intégration de l'environnement dans les politiques d'aménagement et de développement des territoires ; de l'autre, une approche macrospatiale, voire a-spatiale, qui vise la consommation éthique<sup>78</sup>, le principe de précaution, les marchés à polluer et qui est portée par les entreprises, les associations de consommateurs et des organisations non gouvernementales internationales.

---

<sup>78</sup> Cette consommation éthique met en évidence le lien entre les champs cognitifs du développement durable et ceux de l'économie sociale et solidaire.

Pour Roche et Waaub (2006), cette dissociation des représentations entre les approches macro- et microspatiales du développement durable renvoie à des niveaux de cohérence du discours différents. Les chercheurs identifient cinq facteurs incitant à appréhender le développement durable appliqué à l'aménagement avant tout comme une pratique territorialisée au détriment d'un contenu substantiel univoque :

- (1) La notion ne fournit pas de solutions substantives ou procédurales aux problèmes qu'elle pose : c'est donc davantage un cadre de pensée à intégrer qu'un objectif à atteindre.
- (2) Pour répondre aux ambiguïtés de la notion, la plupart des démarches s'appuient sur un processus de négociation entre de multiples parties : les sources d'influences sont donc multiples, d'autant plus si le processus de construction de la décision est ouvert et pluraliste.
- (3) La notion est porteuse d'un discours d'innovation et de nouveauté (Zaccaï, 2002, p.39): par essence, cette dernière ne peut se concevoir a priori.
- (4) Les principes de complexité systémique et de négociation portés par la notion favorisent une approche constructiviste et s'oppose à la vision objective du développement durable : c'est la « confrontation coopérative des subjectivités des acteurs impliqués dans des relations » qui fait émerger une vision de l'aménagement durable pour le territoire.
- (5) Les territoires actuels sont invités à formaliser des projets plus qu'à se construire sur des logiques bureaucratiques : celle-ci incite à la cohésion plus qu'à la cohérence<sup>79</sup>. L'approche microspatiale de l'aménagement durable s'accompagne ainsi d'une production d'ambiguïtés<sup>80</sup> définies localement et qui ne se réfèrent pas simplement aux significations substantielles et globales de la notion. La substance de la notion trouve ainsi sa constitution dans une recombinaison originale des multiples influences localement représentées.

Dans le débat sur l'identification des problèmes et les pistes de solutions proposées par la notion de développement urbain durable, Chalas (2002) rappelle que très souvent si les « solutions d'hier sont les problèmes d'aujourd'hui, [...] les solutions d'aujourd'hui promeuvent les problèmes de demain ». Citant Arendt, il précise que le cycle production/consommation de tout objet ou idée est devenu si court que la « non-durabilité » est devenue une caractéristique essentielle de la société moderne. Ainsi, l'inachèvement, entendu comme « l'effacement

<sup>79</sup> Selon Roche et Waaub (2006, p.124), la « cohérence se définit comme l'état d'un système structuré selon une logique linéaire ou multilinéaire de type mécanique (cause-effet). Quant à la cohésion, elle correspond à l'état d'un système émergeant d'une combinaison de microéquilibres issus de la confrontation dialectique entre des forces opposées. »

<sup>80</sup> Pour Roche (2000), l'ambiguïté se distingue de l'incertitude. L'ambiguïté est « la résultante d'une hésitation entre des choix dont la pertinence est légitime » et dont la résolution « passe par un double processus de recherche de cohérence (sur les schémas cognitifs individuels) et de consensus (sur le schéma cognitif collectif à retenir in fine et établi à partir des schémas cognitifs individuels). L'incertitude est la « résultante d'un clivage entre l'information requise et l'information existante [...] Il en ressort le fait que [...] la réduction de l'incertitude passe par un processus de recherche d'information sur la base d'un schéma cognitif préétabli ».



symbolique ou fonctionnel d'une réalisation avant même sa [...] destruction physique », explique le succès de l'expression de « ville durable ». La notion d'inachèvement du territoire questionne ainsi le couple temps court - temps long porté par la ville durable. Selon ce chercheur, il n'existe pour la ville ni de modèle progressiste définitif issu des sciences et des techniques, ni de modèle culturel hérité, univoque et à suivre, duquel on se serait temporairement écarté pour adhérer au fonctionnalisme. La ville durable est une (re)construction continue qui évolue en réponse - toujours partielle - aux enjeux politiques et sociaux qu'expriment ses acteurs. Les enjeux sociaux évoluent en effet dans des temporalités toujours plus courtes.

*En conclusion de cette section 1.3, retenons que nous désignerons par « développement urbain durable » la pratique d'intégration des principes de durabilité au sein des politiques de planification du droit des sols. La notion de développement durable peut être assimilée à une croyance porteuse d'effets pratiques dans la transformation des représentations des territoires. Comme l'a montré Godard (2004), elle se réfère simultanément à une diversité d'ordres de justification, créant ainsi une tension entre des conceptions antinomiques, notamment entre des visions anthropocentrées et des visions biocentrées. Roche et Waaub (2006) ont mis en évidence qu'il existe une disjonction marquée selon le jeu de focales adopté, les ambiguïtés de la notion étant des terrains féconds pour faire coexister des points de vue divergents et difficilement conciliables sur un plan de la stricte rationalité scientifique et technique. Ces ambiguïtés permettent des accords fragiles, fondés sur des malentendus qui révèlent la nature « transactionnelle<sup>81</sup> » des relations de constitution des normes microspatiales. Ainsi, contrairement aux visions macrospatiales qui se construisent facilement sur des visions radicales et totalisantes de la durabilité, les visions microspatiales sont davantage ouvertes à la négociation et à la segmentation de l'action territoriale. Ne serait-ce que parce que la pluralité des acteurs présents dans le système décisionnel local doit trouver un consensus pour mettre en œuvre un projet d'aménagement durable, et ceci, au regard des pratiques déjà existantes. C'est dire que la notion n'émerge pas sur un terrain social vierge. Comme tout enjeu de politique publique, la question de l'urbanisme durable se déploie dans un champ de relations sociales déjà existantes, de pratiques plus ou moins répétitives, saisies par les dispositifs d'action publique et des modes culturels plus ou moins affirmés (Lascoumes, 1994). La juxtaposition des deux termes « urbanisme durable » en tant qu'objectif de politique publique engendre donc une contradiction sémantique entre les approches basées sur le développement urbain et les objectifs de préservation environnementale. À l'échelle territoriale, elle questionne la capacité des acteurs locaux à articuler conjointement ces deux objectifs au sein d'un dispositif commun de plan local d'urbanisme. D'un point de vue de l'aide à la décision, l'objectif est de minimiser l'impact*

---

<sup>81</sup> Cf. 2.2.2.

*environnemental tout en maximisant les retombées socio-économiques. Cependant, les objets, idées et relations sociales qui seront saisis par ce dispositif territorialisé ne sont pour la plupart pas définis par la procédure publique d'élaboration du PLU. Là encore, la résolution de l'ambiguïté sémantique résultera du système de négociation mis en place à l'échelle de chaque territoire.*

*Dans cette troisième section, nous avons montré que l'urbanisme durable est essentiellement une norme processuelle, construite sur une série d'accords territoriaux portant sur la qualification du territoire. L'opérationnalisation de la notion est donc un exercice essentiellement négocié. En outre, les acteurs n'ont pas la possibilité d'aboutir aisément à un accord collectif, global et stable puisque leurs intérêts sont divergents. Cette négociation de la norme locale d'urbanisme se construit alors sur des accords partiels. De plus, la négociation se déroule dans un contexte rural où plus qu'ailleurs, la prégnance des relations d'interconnaissances produit une hybridation entre les scènes formelles définies par le droit et les relations de proximité, de voisinage ou familiale. Les règles régissant ces relations étant peu structurées sur un plan juridique, elles ne font pas nécessairement l'objet d'un accord, volontaire ou contraint, sur les modalités de la négociation. Elles ouvrent ainsi la voie à des situations de transactions sociales où sont négociés à la fois le contenu des règles et les modalités de définition de ces règles, comme nous le verrons à la sous-section 3.2.2.*

## **Conclusion du chapitre I: l'urbanisme rural durable, premier essai de formalisation**

Ce premier chapitre a permis de poser l'objet de la recherche en le déconstruisant et le reconstruisant selon trois séquences.

Premièrement, l'urbanisation rurale est un phénomène territorial dont les caractéristiques dépendent essentiellement de l'attractivité sociale qu'exerce le territoire en vue de l'installation résidentielle. Celle-ci est véhiculée par une adéquation grandissante entre les représentations sociales dominantes autour de la qualité du cadre de vie des espaces ruraux et les services urbains désormais relativement disponibles dans ces espaces aisément accessibles par la mobilité individuelle automobile. Le phénomène de migration pendulaire quotidienne traduit cette séparation spatiale entre les lieux d'habitat et d'exercice professionnel. Les migrations hebdomadaires et saisonnières reflètent davantage les usages récréatifs de ces espaces ruraux. Si tous les espaces ne connaissent pas une attractivité de même intensité, ils sont concernés de manière croissante par la diffusion des politiques de protection environnementale.

Deuxièmement, l'urbanisme est une pratique visant à définir l'organisation de l'accès et de l'usage des ressources territoriales. Le droit de l'urbanisme partage avec d'autres législations la détermination des objectifs et des modalités procédurales selon lesquelles l'action publique affecte les droits à construire et le degré de jouissance du droit de propriété. Le plan local d'urbanisme constitue l'outil réglementaire de cette affectation. Son élaboration est une compétence décentralisée exercée depuis 1983 par la commune dans le cadre d'une procédure d'association avec les personnes publiques telles que les services déconcentrés de l'État, le parc naturel régional, la chambre d'agriculture. Le droit de l'urbanisme est inscrit dans une hiérarchie de normes et intègre un ensemble de principes généraux dans la destination des usages des sols. Le législateur intègre dans ce droit un nombre grandissant de champs sociaux touchant des problématiques d'adaptation au changement climatique, de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles ou encore de mixité sociale de l'habitat et des générations.

Troisièmement, le développement durable a été défini juridiquement comme un principe commun de l'action publique aménagiste. Il se diffuse comme une injonction sans que soient précisés ses objectifs pratiques. Il constitue ainsi un concept intégratif proposant un ensemble de principes d'action faiblement définis sur le plan substantif. Ceux-ci tournent autour de champs sémantiques dénonçant la ville progressiste, affirmant la nécessité de la négociation, la subsidiarité de la décision et la référence au local, ainsi que la nécessité d'une gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables et favorisant la préservation de l'environnement. La définition des règles locales de l'urbanisme durable est laissée à la compétence des acteurs territoriaux dans une

cadre de négociation articulant savoirs experts et connaissances pratiques du territoire (Bombenger, Christen et Piquette, 2011). Ces jeux entre acteurs sont d'autant plus complexes que les références du développement durable oscillent dans un champ idéologique très large mettant en concurrence des approches centrées sur les besoins des êtres humains ou au contraire la conservation stricte de leur environnement.

Pris isolément, les termes « urbanisme », « rural » et « durable » renvoient ainsi à des acceptions multiples. C'est d'ailleurs cette caractéristique qui fait leur succès. Comme pour de nombreuses notions, la force du « flou » sémantique permet des consensus aisés et lime les controverses liées à leurs usages conjoints (Blondiaux et Sintomer, 2009). Des réflexions présentées ci-avant ressort l'idée que l'association des termes « urbanisme » et « durable » produit une réalité ambiguë, juxtaposant des objets contradictoires sous forme d'un oxymore, comme cela a déjà été souligné par de nombreux auteurs<sup>82</sup>. L'adjonction du qualificatif de « rural » apporte un degré de complexité supplémentaire puisqu'il laisse entendre qu'il existerait une spécificité de ce mode d'occupation des campagnes qui se différencie de l'urbanisme durable des villes.

L'expression « urbanisme rural durable » est ainsi porteuse d'une diversité de champs sémantiques qui apparaissent comme autant de cheminements possibles pour les acteurs territoriaux. Cette connaissance n'est pas univoque. Il est donc difficile d'évaluer les divergences entre son contenu substantif éparé et les pratiques observées sur le terrain. L'approche constructiviste propose une méthode pour dépasser cette complexité inhérente à la notion de durabilité. Elle se focalise non pas uniquement sur les résultats produits par les dispositifs d'action publique mais s'intéresse au processus de cheminement et de confrontation des représentations contradictoires de l'urbanisme rural durable et au rôle social des dispositifs d'action publique dans la stabilisation des discours et des pratiques d'élaboration du PLU.

Or dans les territoires ruraux, la proximité géographique caractérise, plus qu'ailleurs, les modalités organisationnelles de construction de la norme locale d'urbanisme entre élus municipaux et usagers de l'espace. Elle permet une relation directe basée sur le contact tout en se développant dans une proximité organisée dont les caractéristiques varient selon les trajectoires biographiques des acteurs. L'interconnaissance a donc un rôle important dans la dynamique d'élaboration des PLU dans les campagnes françaises. La proximité met les élus municipaux dans une situation de tension avec les usagers des campagnes autour d'enjeux spatiaux et environnementaux qui les dépassent tous deux. En effet, les évolutions récentes issues du foisonnement législatif traduisent dans les documents d'urbanisme, un renforcement des exigences attendues en matière de préservation des ressources naturelles. Or, c'est la possibilité juridique de valorisation du sol, des végétaux, de l'eau, qui mobilisent les usagers locaux de l'espace. Le jeu d'échelles s'exprime alors par une mise sous tension entre les objectifs institutionnels de

---

<sup>82</sup> Pour une synthèse de ces travaux, cf. Boutaud, 2004, p. 144.

préservation des ressources et les revendications des usagers sur celles-ci. La dynamique se complexifie lorsque certains de ces usagers militent également par la protection de ces ressources territoriales. Les proximités géographiques et organisées perturbent ainsi l'équilibre de la décision basée sur l'énonciation d'un intérêt général qui peine à prendre ses distances avec les doléances individuelles qui cheminent dans les réseaux d'interconnaissance entre élus et usagers de l'espace.

Pour comprendre les modalités de résolution de ces négociations en situation de transaction sociale, le chapitre II questionne alors l'influence des dispositions procédurales et instrumentales sur les interactions entre acteurs de l'élaboration de la norme locale d'urbanisme.

La conclusion de ce premier chapitre s'ouvre ainsi sur un ensemble de questions qui nous permet, après avoir délimité l'étendue de l'objet de recherche, de définir dans le chapitre suivant le cadre théorique au sein duquel nous analyserons ces transformations de l'urbanisme au village. Ces questions sont au nombre de trois :

- (1) Dans son processus, la résolution de l'ambiguïté inhérente à la notion d'urbanisme rural durable passe par une *démarche de négociation locale*. Celle-ci peut s'interroger selon quatre directions : comment la nouvelle doctrine de l'action publique territoriale délimite-t-elle le champ de la négociation locale ? Quel rôle joue l'interconnaissance dans cette dynamique ? Quelle construction de l'intérêt général émerge ainsi au niveau local et selon quel principe de justification et de légitimité ? Et au final, quels sont les objets importés et adoptés et ceux réellement négociés localement dans la démarche d'élaboration du PLU ?
- (2) Dans son contenu, le processus de négociation passe par la mobilisation d'un ensemble d'outils et de techniques d'action publique visant à construire un consensus entre élus, représentants des personnes publiques associées et propriétaires. Le rôle de cette *instrumentation d'action publique aménagiste* mérite ainsi d'être interrogé selon trois entrées : comment l'approche technique saisit-elle la complexité sociale du territoire au regard des enjeux de durabilité ? Quels effets produit l'usage des outils cartographiques et d'évaluation dans la construction prospective d'un projet de territoire ? Selon quels processus sociaux le cadre défini par la loi devient-il une norme locale discutée, de l'imposition réglementaire à la gestion négociée ?
- (3) Enfin, dans ses effets, l'urbanisme rural durable s'énonce comme un processus en rupture ou en bifurcation par rapport aux pratiques traditionnelles de planification des territoires locaux. Cette recherche s'intéressera ainsi à trois orientations : dans quelle mesure ces projets répondent-ils à un enjeu *d'innovation sociale dans les pratiques d'urbanisme* ? Comment le processus de transformation des pratiques locales peut-il être saisi ? Quelles

places occupent alors l'expertise rapportée par les techniciens et la pratique sociale des élus dans ces évolutions ? Au final, quels sont les effets de ces processus de négociation et de mobilisation de l'instrumentation sur l'énonciation d'un urbanisme durable rural ?

## **CHAPITRE II**

### **LE CADRE D'ANALYSE**

Ce chapitre II porte sur la formalisation conceptuelle de notre cadre d'analyse. Il postule que l'élaboration de la norme d'urbanisme rural durable est un processus construit sur un mode de négociation particulier au sein duquel sont mobilisés différents dispositifs et outils d'action publique. En effet, le chapitre précédent a mis en évidence le caractère transactionnel de l'urbanisme rural durable comme principe d'action. Sa mise en pratique sur le territoire suppose un processus d'élaboration et de légitimation de son contenu substantiel et de ses règles organisationnelles. Elle repose ainsi sur une dynamique de négociation permettant la recherche d'une conciliation des divers intérêts représentés. L'action publique est appréhendée ici comme « l'ensemble des processus sociaux à travers lesquels sont traités des problèmes considérés comme relevant de la compétence d'autorités publiques et dont le règlement conditionne pour une part la légitimité et la responsabilité » (Duran, 2009, p.305). Elle comprend donc des interactions sociales construites par les institutions et le droit, mais également des échanges moins formalisés.

Notre cadre d'analyse expose les outils conceptuels et les fondements théoriques de notre recherche. Il est construit en trois sections.

La première section (2.1) questionne le processus de négociation territoriale comme mode de régulation de la norme d'urbanisme. Il le replace dans le champ de l'interconnaissance entre acteurs associés à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme dans les espaces ruraux. En intégrant les évolutions législatives et réglementaires récentes, il met ainsi en évidence les caractéristiques générales de la dynamique de « régulation locale » comme nouveau cadre d'interactions entre acteurs de la planification communale et intercommunale.

La seconde section (2.2) analyse les processus d'intégration d'une norme externe et globale de durabilité au sein de territoires locaux caractérisés par les héritages multiples. En s'appuyant sur la sociologie de la « traduction », elle étudie la manière dont l'innovation introduite par la durabilité se déploie dans ces espaces sociaux préexistants.

La construction de la décision publique est donc un processus inscrit dans une structure sociale préalable qui formate les relations entre acteurs, notamment via des dispositifs et des

instruments techniques. La troisième section (2.3) étudie la capacité de médiation et d'innovation durable introduite par ces outils institutionnels et d'aide à la décision.

Au regard de ce cadre conceptuel, la conclusion de ce chapitre propose une reformulation de la problématique générale exposée en introduction autour des trois objectifs spécifiques retenus pour mener à bien cette recherche.

## **2.1 La négociation territoriale comme mode de régulation de la norme d'urbanisme**

Les recherches portant sur la territorialisation des politiques publiques mettent en avant le rôle des changements d'échelles dans la construction de la substance et des règles locales de la négociation. Cette première section porte sur les évolutions récentes du processus formel d'élaboration et de mise en œuvre des politiques territoriales défini par la réglementation et les dispositions administratives nationales. Elle interroge l'influence du champ conceptuel de la transformation de l'action publique territoriale sur la manière d'appréhender la construction des normes et des règles de l'urbanisme au village (2.1.1). Pour ce faire, la sous-section 2.1.2 questionne sous un angle institutionnel les effets prévisibles de la recomposition des pouvoirs induits par la diffusion rapide du processus de « régulation locale ». Ensuite, nous mettrons en évidence les effets de cette dynamique spécifique aux territoires ruraux sur l'influence de la proximité sociale dans la construction de la norme locale d'urbanisme (2.1.3). L'analyse montre que si le phénomène d'interaction entre élus et usagers de l'espace est inhérent à la situation de proximité géographique et au processus d'élection municipale, la régulation locale amplifie la remise en cause du modèle français de légitimation de l'action publique basé sur une représentation volontariste de l'intérêt général (2.1.4). Entraîné dans la dynamique de décentralisation, l'intérêt général devenu local cède le pas à une justification de l'action publique basée sur le « bien commun territorial » (2.1.5). En cherchant ainsi à accommoder davantage les intérêts privés dans un cadre consensuel, la régulation locale accompagne un mouvement de fond qui interroge les frontières actuelles de la négociation institutionnelle du plan local d'urbanisme (PLU). L'enjeu est celui de l'intégration des usagers de l'espace, public cible des politiques d'urbanisme, dans les dispositifs de régulation publique du droit des sols.



## 2.1.1 La négociation de la décision en urbanisme rural

Dans le langage courant, « décider » c'est « disposer en maître par son jugement<sup>83</sup> ». L'image d'un « grand décideur agissant », un homme (ou une femme) providentiel prenant des décisions en toute connaissance de cause constitue une image sociale persistante. Ce constat de Lucien Sfez de 1972 reste d'actualité au regard de la mise en scène personnifiée des campagnes électorales tant en France, qu'au Canada ou aux États-Unis. Traditionnellement, la décision est présentée comme un schéma en trois séquences linéaires : préparation - décision - exécution (Sfez, 1984, 1992). À travers ce schéma, la décision ainsi conçue assure une « fonction idéologique de préservation sociale, de conservation de l'existant dans quelque société que ce soit. Conservation d'un système ouvert qui peut, par la décision, débloquent partiellement les structures [...] » (Sfez, 1992, p.27). Dans le cadre français, cette fonction décisionnelle est représentée essentiellement par la figure de l'État qui s'incarne tant à travers son personnel politique que ses fonctionnaires centraux, mais aussi locaux. Sfez rejette cette représentation d'un processus décisionnel linéaire, rationnel et libre pour lui substituer une dynamique entrelacée et diluée (p.192), multirationalnelle,<sup>84</sup> (p.342) et limitée<sup>85</sup> (p.470). La décision n'est jamais l'acte d'un individu socialement isolé. Elle trouve sa place dans un système social préexistant au sein duquel de multiples processus décisionnels se régulent simultanément, à différentes échelles d'espace et de temps. La diversité des acteurs et les fondements du système social et des sous-systèmes dans lesquels les acteurs et les objets coexistent induisent des rétroactions multiples et concurrentes. Ces acteurs subissent donc, tout en les produisant, des déterminismes et des structures sociales multiples. Nous appréhendons donc ces cadres décisionnels comme des structures organisationnelles et cognitives dans lesquelles se développent les processus de construction de la décision, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Depuis une trentaine d'années, les cadres décisionnels locaux connaissent des évolutions profondes des modalités de production et de gestion de la décision territoriale (2.1.1.1). L'analyse de ces dynamiques de transformation de la décision a mobilisé les chercheurs dès les années soixante. Ainsi, la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Duncan, 1972 ; Friedberg, 1993 ; Thompson et McEwen, 1958) s'est donnée pour objectif d'analyser les fondements de ces processus décisionnels en mettant en évidence les relations de dépendance réciproque entre les entités d'un système organisationnel dont les frontières sont le plus souvent poreuses et faiblement structurées. En particulier dans le cas français, la période précédant les lois de décentralisation de 1982-1983 donne lieu à une forte production scientifique sur la relation

<sup>83</sup> Le Petit Robert - Dictionnaire de la langue française, 2003, p. 640.

<sup>84</sup> Pour Sfez, la multirationalité n'est pas la simple juxtaposition de rationalités différentes de sous-systèmes. Des rationalités diverses se superposent, coexistent, s'affrontent et la rationalité de l'ensemble n'est pas la simple addition des rationalités des sous-systèmes (Sfez, 1992 (4<sup>e</sup> édition), p.344 et s.).

<sup>85</sup> Pour Sfez, « [s]i il y a des transformations et donc des agents de la transformation, ces agents sont limités et définis dans leur action sur leur place dans le système, beaucoup plus que par des qualités intérieures de volonté et de décision personnelle » (Sfez, 1992 (4<sup>e</sup> édition), p.470).

entre l'État et le pouvoir local. Ces travaux (Crozier et Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976 ; Worms, 1966) construisent un modèle dit de « régulation croisée » (2.1.1.2). La décentralisation des compétences oriente ensuite les recherches sur l'ouverture du jeu décisionnel à de nouveaux acteurs et sur les changements dans les modes de régulation de l'action publique locale, autour d'enjeux de négociation et de partenariat. Ces travaux (Duran et Thoenig, 1996 ; Lorrain, 1993) proposent un modèle de « co-administration de l'action publique » (2.1.1.3).

#### 2.1.1.1 Les recompositions du cadre décisionnel local<sup>86</sup>

Depuis une trentaine d'années, les dispositifs, institutions et règles qui définissent et incarnent la décision territoriale connaissent des transformations profondes et généralisées (Jouve et Lefèvre, 1999). Synthétiquement, trois grandes évolutions affectent de manière importante la production et la gestion des territoires (Avitabile, 2004 ; Behar, 2000 ; Gaudin, 2002 ; Offner, 2006) : la généralisation de la figure du projet de territoire, l'affirmation des territoires infranationaux et l'ouverture de la sphère décisionnelle.

*La généralisation de la figure du projet de territoire.* Pour Avitabile (2004, p.27), même si elle renvoie à des champs de pratiques très divers, l'expression générique de « projet urbain » est devenue centrale dans la quasi-totalité des politiques d'urbanisme. Définie en opposition à la figure du plan, la rhétorique du projet urbain réfère à quelques traits caractéristiques (Genestier, 2001). Le projet est ainsi porteur d'un discours de mobilisation collective et d'une conception consensuelle de la décision. Porté à l'échelle locale, ajustable et adaptable, il revendique des fondements plus qualitatifs et symboliques que le plan urbain. Ce dernier est dénoncé pour sa dimension technocratique et dépolitisée, son approche essentiellement fonctionnelle et quantitative et son caractère figé. En ce sens, la figure II - 1 permet de mieux comprendre le succès de la rhétorique du projet urbain comme réponse à la crise de la modernité des sociétés contemporaines. Le projet constitue cependant une vision idéalisée qui demeure dans les faits souvent beaucoup plus discrète dans ces effets de transformations des territoires.

---

<sup>86</sup> Ce paragraphe est partiellement emprunté à Bombenger, 2010, p.6 à 8.

Figure II - 1. La rhétorique du « projet urbain » comme réaction sociétale

Situation sociétale dominante	Rhétorique du PROJET
Crise de l'idéal classique de Progrès	Position progressiste <sup>87</sup>
Crise de l'idée de société et vision pluraliste de l'homme et de ses intérêts	Vision unifiée et unitaire du monde social
Domination des préceptes individualistes Sujet de plus en plus réflexif et autoréférent Plasticité et relativité personnelles des valeurs	Idéal collectif Référentiel commun du monde Valeurs partagées
Système socio-économique concurrentiel	Idéal égalitaire
Domination de la flexibilité	Idéal de stabilité
Discours sur le désenchantement, la privatisation, la réflexivité, la secondarité et l'individuation	Construction de l'avenir dans la cohésion, le réenchantement

D'après une lecture de (Genestier, 2001, p.122).

*L'affirmation des territoires infranationaux.* Depuis une trentaine d'années, une seconde évolution apparaît dans la fabrication des territoires. S'appuyant sur cette conception du projet urbain, la plupart des États se sont en effet orientés vers un modèle de régulation territoriale incitant les territoires, notamment locaux, à s'affirmer. Prisé par les dispositifs européens, ce « localisme », s'appuyant sur des grands principes comme celui de subsidiarité, s'inscrit dans une nouvelle relation contractuelle à l'État élaborée sur la base d'un projet local (Behar, 2000). Ce mouvement s'accompagne également d'une politique de territorialisation de l'action publique nationale et/ou régionale qui revient à construire localement la définition des problèmes publics en fonction des circonstances des territoires (Duran et Thoenig, 1996, p.591). Idéologiquement, ce mouvement s'appuie sur les principes de proximité et de transversalité de l'action publique dont seraient porteurs les territoires, faisant de ces derniers à la fois la finalité et la méthode des nouveaux modes de régulation de l'action publique (Behar, 2000). Le potentiel de développement du territoire se fonderait ainsi sur ses ressources locales propres. Ces dernières se définissent généralement comme ses activités, ses acteurs et ses réseaux (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005, p.322).

*L'ouverture de la sphère décisionnelle.* Une troisième évolution dans la gestion des territoires est apparue dans les années 1990 autour de la notion de « gouvernance ». Ce terme désigne la refondation, la recomposition et l'adaptation de l'exercice du pouvoir démocratique et des modes de gestion publique (Chevallier, 2003, p.203). Cette notion s'inscrit dans le débat sur la recomposition des États modernes et le décentrage du pouvoir décisionnel entre supranational et infranational au détriment du niveau national (Jouve et Lefèvre, 1999 ; Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). La gouvernance rompt avec la vision hiérarchique et pyramidale de l'organisation politique basée sur la seule représentativité issue de l'élection, le terme de gouvernance est porteur d'une représentation positive d'un système de décision et de responsabilité assis sur des relations négociées, plus souples, horizontales et reconfigurables

<sup>87</sup> À ne pas confondre avec « l'urbanisme progressiste » (cf.1.3.1.1).

permettant des coopérations accrues entre des sphères interdépendantes de la société (Rudolf et Kosman, 2004, p.43). Pour Salamon (2002), la démultiplication des instruments d'action publique cache une unité de nature (Fergusson, 2008). Ces instruments reposent pour la grande majorité d'entre eux sur la mobilisation d'acteurs tiers ou intermédiaires qui disqualifie le pouvoir politique et bureaucratique traditionnel et dessinerait des relations plus horizontales entre acteurs. La gouvernance peut ainsi se comprendre comme une « boîte à outils » rassemblant une grande diversité d'instruments de gestion supposés répondre à la remise en cause de systèmes décisionnels classiques centrés sur une régulation étatique et des marchés économiques (Theys, 2003, p.5). La gouvernance cherche ainsi à compenser par la construction de consensus sociaux entre parties prenantes au niveau local, la régulation de l'action publique étatique par le droit. Celle-ci est réputée construite sur une approche technocratique et des légitimations d'ordre scientifique et technique sujettes à controverses ou appuyées sur des arguments d'autorité qui ne trouvent plus les échos nécessaires dans une société caractérisée par l'incertitude (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Ce dessein de la « nouvelle gouvernance » semble cependant largement buter sur les pratiques d'élaboration de la norme locale d'urbanisme comme nous le verrons dans la suite de cette recherche.

#### 2.1.1.2 Le modèle de la « régulation croisée »

Dans son ouvrage « Le pouvoir périphérique » Grémion (1976) propose un schéma d'intelligibilité des relations entre élus locaux - les « notables » - et agents administratifs de l'État local - les « bureaucrates » - dans le cadre de la réforme de régionalisation française des années 1960. Dans un système dominé par la bureaucratie centrale, son approche vise à mettre en évidence la capacité de la société locale à répondre de manière originale, spécifique et territoriale aux injonctions et critères issus des services centraux des ministères. Le « système politico-administratif local » est défini comme le réseau d'interactions qui permet, aux notables et aux bureaucrates, la mise en place de solidarités dans une logique d'interdépendance et d'échange générant des « arrangements » particuliers autour de l'interprétation de la règle centrale. La zone d'autonomie et d'ajustements autour de la règle centrale se développe entre notables et bureaucrates dans l'opérationnalisation de cette règle et son adaptation aux caractéristiques politiques et sociales du territoire (Duran et Thoenig, 1996). L'État joue un rôle majeur dans la mesure où il édicte les règles et distribue les ressources financières des collectivités. L'interdépendance est forte. Si les fonctionnaires conseillent, financent et ajustent l'application des règles centrales, en retour, les élus apportent une connaissance territoriale qui permet la mise en œuvre des règles et constituent les porte-paroles politiquement légitimes de la diversité sociale du

territoire. Duran et Thoenig (1996, p.586) mettent en évidence trois caractéristiques de ce modèle de gestion publique locale.

(1) Les élus et les fonctionnaires ajustent leurs rationalités et leurs langages dans un compromis évolutif entre cadres cognitifs, normes et procédures<sup>88</sup>.

(2) Ce « processus d'ajustement mutuel n'est ni hiérarchique ni démocratique et surtout pas contractuel » (p.586) et entraîne deux conséquences majeures. D'une part, il engendre une forte exclusion du processus décisionnel local des acteurs, notamment les citoyens, n'appartenant pas au cercle des élus et des agents territoriaux de l'État. D'autre part, il encourage la concurrence plutôt que la coopération pour la distribution des ressources notamment financières au niveau local entre les élus locaux (et donc entre territoires) mais aussi entre les fonctionnaires des administrations sectorielles (agriculture, équipement, eaux et forêts, etc.).

(3) Le système d'interprétation locale de la règle nationale renforce la personnification du pouvoir de l'agent de l'État décentralisé et favorise la confusion entre la règle de droit et l'interprétation circonstanciée par ledit fonctionnaire.

Au final, « [s]eule l'administration d'État est en position d'intégrer le jeu des collectivités locales » (p.587). L'administration déconcentrée est alors dans une « logique de production » dans le sens où elle génère simultanément les règles formelles, leur procédure d'interprétation locale, les règles secondaires d'ajustement avec les élus et les ressources (techniques, humaines et financières) de leur mise en pratique sous forme de dispositifs locaux (plans, cartes, schémas). Ces régulations informelles permettent la « cooptation des représentants locaux » par les fonctionnaires et fournissent la souplesse et les « zones de relâchement » nécessaires à un système où l'État est omniprésent.

D'un point de vue conceptuel, le modèle de la « régulation croisée » présente au-moins trois limites importantes pour notre perspective de recherche.

Premièrement, Corcuff et Lafaye (1989) soulignent que l'approche fonctionnaliste de Grémion fait l'impasse sur les perméabilités du système local de régulation construit autour du couple notables-bureaucrates. Elle esquivé les influences externes qui peuvent se jouer entre acteurs, dans et hors du système<sup>89</sup>. C'est la critique de Reynaud (1993) pour qui les acteurs nombreux et pluriels sont porteurs de logiques spécifiques. Il propose une régulation non pas basée sur un modèle binaire « notables - technocrates », mais multipolaire, substituant à la régulation croisée, la « régulation conjointe ». Dans cette dynamique, les acteurs négocient à la fois le contenu des règles, mais transforment également collectivement les « règles du jeu » de l'interaction.

<sup>88</sup> « Il y a politisation de l'action administrative au sens où les fonctionnaires intègrent dans leurs actes les intérêts de l' élu qui compte. Il y a, en sens inverse, technocratisation de la politique communale dès lors que la maire trouve inspiration et conseil auprès des fonctionnaires » (Duran et Thoenig, 1996, p.586).

<sup>89</sup> Par exemple, l'attention que les élus peuvent donner à certains de leurs concitoyens influents, par ailleurs électeurs. Tous les notables ne sont pas forcément des élus, mais être élu local favorise la reconnaissance du statut social de notable. Notons, en outre, que les acteurs ne sont pas forcément unipositionnés dans le champ social et peuvent jouer de différents registres de légitimité.

Deuxièmement, Corcuff et Lafaye soulignent la faible influence au sein du modèle de l'interaction répétitive entre acteurs dans la transformation du système d'action publique locale lui-même. La routine de la régulation croisée n'a ainsi aucun effet sur la manière dont le niveau central émet ses directives. Le droit a des effets pratiques dont la légitimité ne s'appuie pas uniquement sur l'énonciation imprécise d'une volonté générale, mais également sur un ensemble de principes supérieurs comme l'idéal de justice ou l'équité (Lagroye, 1985, p.397), voire la préservation des ressources des générations futures. Pour Corcuff et Lafaye, le modèle de la régulation croisée bute ainsi sur la question d'une légitimité unique et sa seule énonciation par l'État central. Pour leur part, ils analysent la relation entre notables et bureaucrates dans « l'hypothèse d'une pluralité de formes de légitimité contradictoire entre elles et [faisant] l'objet d'une compétence commune aux différents acteurs » (p.42).

Troisièmement, Duran et Thoenig (1996, p.618) soulignent que la nature des enjeux traités par le « système politico-administratif local » ne semble avoir aucune influence dans le modèle de régulation croisée. Les transformations plus récentes, tant dans la définition des problèmes publics que dans les institutions, les outils et les modalités d'organisation de l'action publique territoriale mettent en évidence l'intérêt de redonner une place au « politique comme problème ».

#### 2.1.1.3 Le modèle de la « co-administration territoriale »

Dans leur article de 1996 « L'État et la gestion publique territoriale », Duran et Thoenig proposent un modèle post-décentralisation de gestion de l'action publique territoriale. Aux négociations d'arrangement de la régulation croisée, les deux chercheurs substituent un modèle basé sur la construction collective de l'action et une définition partagée des règles de son institutionnalisation. Dans le cadre de la décentralisation des compétences, l'affirmation institutionnelle et politique des régions, départements et communes génère un déplacement de la scène de construction des problèmes publics des ministères vers ces territoires locaux. Le modèle se caractérise ainsi par une diversification en niveaux de pouvoirs hétérogènes qui se substituent au pouvoir apparemment intégré de l'État sans générer de véritable hiérarchie. Il se singularise également par la multiplication des sources légitimes de représentations et d'argumentation de la décision. Parallèlement, mais de manière inégale et progressive, ces territoires décentralisés se dotent des organisations techniques d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. En même temps, la justification du bien public change de référent et se développe simultanément à ces multiples échelles de collectivités.

Duran et Thoenig rappellent que ce processus de décentralisation des compétences aboutit « à une transformation radicale de la place de l'État, pas à sa disparition » (1996, p.622). L'État maintient, dans un premier temps, ses moyens organisationnels décentralisés et développe ses

capacités de définition des scènes de négociation des politiques territoriales. Progressivement ce modèle de « coproduction de l'action publique territoriale » va évoluer vers un modèle de « co-administration ». Au fur et à mesure que la décentralisation progresse, les collectivités territoriales, et notamment les plus grandes, vont se doter de moyens techniques autonomes permettant de s'affranchir partiellement de la tutelle technique de l'État déconcentré. Les deux chercheurs identifient trois caractéristiques principales de ce modèle : l'ouverture du jeu collectif, l'institutionnalisation de la négociation et l'indétermination des territoires.

(1) *L'ouverture du jeu collectif*. L'action publique post-décentralisation s'appuie sur une gestion davantage pluraliste, ouverte et différenciée autour de problèmes territorialisés, définis par les acteurs mobilisés. Avec la décentralisation, les besoins d'équipements des territoires appréhendés dans une logique technique laissent la place à des problèmes diffus, mal définis et ne couvrant que très rarement les périmètres des collectivités territoriales. Lutte contre l'étalement urbain, ségrégation urbaine, chômage, sont ainsi des dynamiques territoriales, économiques et sociales dont les sources, les enjeux et les effets s'expriment simultanément aux échelons locaux et globaux. Les transferts de compétences issus de la décentralisation ne sont pas un jeu à « somme nulle ». Le changement d'échelle de l'action publique engendre pour et par les acteurs une redéfinition des enjeux, des acteurs légitimes à agir, des ressources disponibles pour répondre à la construction du nouveau problème territorial (Muller, 2007a). Face à ces dynamiques mal structurées et incertaines, la routine technique de la réponse bureaucratique, agissant par des programmes d'actions élaborés a priori, semble inadaptée pour répondre aux problèmes publics inscrits à l'agenda politique local par des acteurs qui les vivent directement (Duran et Thoenig, 1996, p.597). Les deux chercheurs en dégagent deux conséquences majeures. D'une part, le monopole technique de l'expertise des agents déconcentrés de l'État s'effrite au profit d'une construction plus territorialisée des connaissances et des enjeux avec des acteurs politiques, techniques, mais issus également d'intérêts catégoriels. D'autre part, la coopération plus horizontale entre les parties prenantes porte moins sur le succès d'un projet collectif que sur la minimisation des risques et des nuisances encourus par les acteurs impactés par les conséquences de la problématique traitée sur ledit territoire.

(2) *L'institutionnalisation de la négociation* produit une scène de coopération peu coercitive et souvent temporaire à un problème posé comme collectif pour le territoire (p.600). La régulation croisée porte sur l'opérationnalisation de mesures décidées par des institutions à l'échelle nationale et selon un mode d'organisation défini dans la bureaucratie. La co-administration s'appuie en revanche sur un processus d'institutionnalisation de la négociation définissant « la nature des problèmes publics, [...] la priorité et l'arbitrage entre les enjeux, ainsi que [...] la répartition et le contenu des principes guidant la décision. L'action publique est co-construite de manière

collective » (p.601). Ainsi, l'État intervient davantage à travers des « politiques constitutives » (Duran et Thoenig, 1996). Même si elles ne sont pas totalement exemptes de contenu substantiel, ces politiques, que Lascoumes (1996) qualifie de « procédurales », portent essentiellement sur des règles organisationnelles et d'interactions entre acteurs sans chercher à définir la hiérarchie des enjeux en présence ou les modes de traitement. Elles sont formulées par les services centraux de l'État, mais laissent aux acteurs locaux la responsabilité d'ajuster les différents paramètres et les différentes variables en fonction des caractéristiques locales. Ainsi, depuis les années 1990, Duran et Thoenig dans le domaine de l'aménagement du territoire, Lascoumes dans celui de l'environnement, soulignent que la quasi-totalité des politiques publiques définissent des cadres d'ingénierie et des procédures (consultation, association, évaluation, diagnostic, contractualisation, etc.) mais sans définir de contenu précis. Elles laissent les acteurs territoriaux définir les réponses, en premier lieu les élus locaux, mais également leurs conseils et maîtrise d'œuvre ainsi que des représentants d'intérêts catégoriels spécifiques et locaux comme des associations ou des groupements professionnels. Les services déconcentrés restent néanmoins associés à la décision ou tout du moins à son contrôle juridique a posteriori et à une redistribution des ressources, notamment financières, par le biais des subventions territoriales. Dans ces cadres, la saisie bureaucratique d'enjeux stabilisés laisse la place à des problèmes non stabilisés dans lesquels « l'informel » (Lorrain, 1993) joue un rôle majeur dans la construction collective et coordonnée d'une représentation commune des enjeux du territoire, des règles d'ajustements et de coopération et des ressources disponibles. Les « objets intermédiaires » (Mélard, 2008c, cf. 2.3.1) - cartes, schémas, diagnostics, scènes de discussion - occupent une place essentielle, mais éphémère et « informelle », comme vecteurs de médiation dans les processus de partage des rationalités, de construction d'objectifs et de légitimation des choix entre les acteurs du territoire. Pour Duran et Thoenig, le « rapport de force s'est substitué au passe-droit » (1996, p.604) qui prévalait dans la négociation croisée.

Une dissociation apparaît entre les scènes de construction de la décision et les scènes légitimes de prise de la décision (Godbout, 1991, p.11). Alors que les premières sont ouvertes à un nombre croissant d'acteurs de plus en plus diversifiés dans leur positionnement social et producteurs d'information, les secondes tendent concomitamment à la concentration toujours plus importante des pouvoirs par les élus et notamment de leur exécutif local (maires, présidents de Conseils général et régional). Duran et Thoenig (1996) rappellent néanmoins que ce processus de négociation ouvert ne génère pas nécessairement des arrangements plus stables dans le temps ou encore qu'ils répondent plus efficacement aux enjeux soulevés. Les recours croissants introduits auprès des instances judiciaires témoignent de cette « intégration partielle » des enjeux et des acteurs à travers l'institutionnalisation de la négociation (p.609).



(3) *L'indétermination des territoires.* Les évolutions de l'action publique territoriale se heurtent à l'inadéquation entre la rigidité des territoires institutionnalisés (leur périmètre, leur mode de gestion, leur représentativité) et des enjeux et revendications sociales multiples, par leur échelle et leur ampleur spatiale. Le principe de non-tutelle entre collectivités territoriales et leur clause de compétence générale<sup>90</sup> sur leur territoire induisent une multiplication des champs d'intervention. L'affirmation d'un « État-partenaire » (p.615) découle ainsi de la nature collective des problèmes sociaux et de leur ambiguïté propre (Roche, 2000 ; Roche et Waaub, 2006) ainsi que de l'absence de réponse technique à ces enjeux. Duran et Thoenig différencient la participation (dont les acteurs sont cooptés par l'autorité publique gestionnaire) de la négociation (qui « se structure autour d'un problème d'action publique [...] et dont la position les rend acteurs réels ou potentiels de sa résolution » (1996, p.615)). L'État appuie l'institutionnalisation de la négociation, parce qu'elle apparaît comme la seule alternative « fonctionnelle » et « légitime » à la dissociation entre territoires formels et enjeux collectifs, entre représentativité des élus et revendications sociales.

À la suite de la décentralisation<sup>91</sup>, la figure II- 2 synthétise les déplacements dans la construction et la conduite de l'action publique territoriale :

- du pouvoir des acteurs (du technicien vers l' élu ) ;
- des enjeux (des besoins d'équipements à des problématiques sociales faiblement structurées) ;
- des modes de régulation (du passe-droit au rapport de force, même si l'un n'exclut pas l'autre) ;
- des modalités d'action publique (de l'arrangement à la négociation) ;
- des référents de légitimation (de l'intérêt général national au bien commun territorial<sup>92</sup>).

<sup>90</sup> Les articles 73 et suivants de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales suppriment à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements. Elle leur confie une clause de compétences exclusives ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), consulté le 29 avril 2011).

<sup>91</sup> D'autres dynamiques majeures ont un rôle dans cette transformation des modalités de l'action publique territoriale et notamment la réorganisation interne des administrations de l'État ainsi que la place croissante des politiques européennes.

<sup>92</sup> Cf. 2.1.4 et 2.1.5.

Figure II - 2. Dynamiques du changement dans les deux modèles classiques d'analyse de l'action publique territoriale en France

	Régulation croisée	Co-administration
Période	Années 1950 - 1980	Depuis les années 1980
Valeur de référence	Intérêt général défini par l'État central	Bien commun territorial défini par les élus locaux
Position des acteurs	+++ État central +++ État déconcentré + Élus locaux	+++ Élus locaux +++ État central +++ État déconcentré + Intérêt catégoriel
Mode de gestion	Cooptation des élus locaux par les fonctionnaires de l'État	Coopération entre élus locaux et techniciens de l'État dans des cadres peu contraignants fixés par l'État
Rôle de l'État	- Central : définition des politiques substantielles et des procédures - Déconcentré : ajustement des procédures de mise en œuvre	- Central : définition des politiques procédurales - Déconcentré : accompagnement à l'institutionnalisation de négociations territoriales
Modalités d'ajustements	En aval des politiques publiques, dans les zones d'interstices de la mise en œuvre opérationnelle Passe-droit et ajustements limités	En amont, dans la définition des enjeux, des règles et des acteurs de la négociation territoriale Élaboration partagée des enjeux, diagnostics ouverts, coopération
Problématique	Stabilisée : besoins d'équipement des territoires et réponse bureaucratique	Instable et faiblement définie, revendications sociales et effets de rétroactions à de multiples échelles espace/temps
Régulation	Cloisonnée et segmentée, coopération faible pour maximiser la captation de ressources	Ouverte, coopération et ajustements négociés

Bombenger, 2011, d'après une lecture croisée de Grémion, 1976 ; Corcuff et Lafaye, 1989 ; Reynaud, 1993 ; Duran et Thoenig, 1996 ; Lascoumes, 1996 ; Muller, 2007a.

### 2.1.2 L'hypothèse de la « régulation locale »

Avec le développement de la coopération intercommunale et supracommunale en lien avec la diffusion des préoccupations environnementales, les chercheurs esquissent des variantes du modèle de co-administration basées sur l'interdépendance entre collectivités locales et la nécessité de coopération entre territoires (Vanier, 2008). Ce processus de réorganisation inter-collectivités, qui concerne essentiellement les communes, questionne l'émergence d'un nouveau schéma d'intelligibilité sous-jacent, une modalité particulière du processus de mise en ordre et d'organisation intercommunale déjà partiellement saisie par le modèle de la co-administration. Cette « régulation locale » n'est sans doute qu'une modalité de la dynamique de réorganisation des communes rurales dans un paysage institutionnel très largement mouvant. Ce processus s'appuie sur l'absence de moyens d'ingénierie propre, une dynamique de resserrement des services déconcentrés de l'État, la faible affirmation organisationnelle, fonctionnelle et symbolique des structures intercommunales rurales et sur la diffusion de nouveaux enjeux de durabilité qui peinent à trouver à l'échelle des communes rurales les fondements cognitifs et organisationnels de leur définition et de leur mise en œuvre. L'intérêt majeur de la mise en évidence de ce processus est d'accompagner la réflexion sur les pratiques de planification des usages des sols dans ces

communes rurales. Avec l'achèvement prévu de la carte intercommunale, l'objectif est alors de s'interroger sur la pérennité de cette dynamique.

Ce processus spécifique trouve sa place dans la dynamique de co-administration de l'action publique, tout en intégrant les évolutions institutionnelles les plus récentes (2.1.2.1). Ces dernières se résument à un processus concomitant de structuration intercommunale balbutiant (2.1.2.2) et un recentrage accéléré des services déconcentrés de l'État (2.1.2.3). Ce double mouvement aboutit d'une part à l'affirmation d'acteurs intermédiaires dotés de moyens techniques sectoriels, mais couvrant un champ social en expansion et des élus locaux relativement libres dans la définition de leurs objectifs locaux (2.1.2.4).

#### 2.1.2.1 Les prémisses du processus de régulation locale

Une étude menée en 2004-2005 dans les espaces urbanisés de trois communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>93</sup> (PACA) (Olive *et al.*, 2006) a mis en évidence une certaine autonomisation des municipalités vis-à-vis de l'action de l'État. Elle conclut à une substitution partielle de l'action de l'État par l'émergence d'une autorité intercommunale issue de la décentralisation (p.75). Elle questionne la capacité des communes à mener des partenariats interinstitutionnels en compensation, en complémentarité ou en opposition à l'action de l'État. L'hypothèse de cette substitution repose sur le rôle de l'échelle territoriale dans l'équilibre des savoirs d'action entre les deux acteurs institutionnels. L'émancipation des ressources cognitives et techniques de l'action de l'État serait permise par la décentralisation qui produit un cadre institutionnel dont les règles d'interactions s'avèrent très dynamiques et variables en fonction des territoires. Deux conséquences majeures en découlent. D'une part, l'intercommunalité, même sans exercer formellement de compétence en urbanisme, en sort renforcée (p.105). D'autre part,

« Le PLU est maintenant clairement piloté par la commune, la DDE se trouve au même rang que les autres partenaires institutionnels, certains services de l'État sont délibérément absents (DIREN, DIRE), les réunions sont moins nombreuses. Reste, notamment dans le rapport avec les petites communes, une certaine aura de la DDE, héritage du monopole d'expertise de l'État et de son rôle prescripteur. » (Olive *et al.*, 2006, p.72)

Sans l'affirmer explicitement, cette étude rejoint alors l'hypothèse de Duran et Thoenig (1996, p.580) selon laquelle le nouveau système politique substitue à « l'espace apparemment intégré de l'État une sorte de polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisés ». Nous allons pourtant voir que la

<sup>93</sup> L'étude est menée en 2004-2005 (avant le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)) sur trois communes de 3 000, 8 000 et 32 000 habitants appartenant à des espaces densément peuplés et membres de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix ou de la Communauté urbaine de Marseille.

dynamique à l'œuvre dans les espaces ruraux se différencie sensiblement de celle observée dans les territoires urbains. D'un point de vue de la dynamique institutionnelle, la distinction urbain/rural apparaît encore opérante.

En effet, dans les communes rurales et périurbaines de seconde couronne et de taille réduite (c'est-à-dire hors des espaces métropolitains, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines), la décentralisation des compétences d'urbanisme en 1983 ne s'est pas accompagnée du développement de moyens d'ingénierie propre. Dans une première phase allant jusqu'au milieu des années 1990, voire au début des années 2000, les documents d'urbanisme sont généralement préparés et les permis de construire instruits par une maîtrise d'œuvre des Directions départementales de l'Équipement, structures déconcentrées de l'État au niveau local. À partir des années 2000, les services déconcentrés de l'État se retirent progressivement du champ de la maîtrise d'œuvre technique en aménagement et se recentrent sur le contrôle de légalité, l'assistance à maîtrise d'ouvrage des élus et le subventionnement des projets communaux. Un marché de la prestation libérale se développe rapidement autour de quelques sociétés à l'échelle nationale<sup>94</sup> et d'une myriade de cabinets composés d'un ou deux consultants. Ceux-ci sont d'autant plus nombreux que contrairement à la profession d'architecte réglementée par un ordre professionnel, l'urbanisme est de pratique libre et le titre d'urbaniste n'est pas protégé<sup>95</sup>.

### 2.1.2.2 Urbanisme et intercommunalité

Si début 2011, un peu moins de 96 % des communes françaises sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre<sup>96</sup>, le panorama de cette politique est contrasté. Les premiers syndicats intercommunaux apparaissent dès 1890<sup>97</sup> et mettent en œuvre la gestion technique des services urbains (adduction eau potable, assainissement, défense contre l'incendie, électrification, etc.). Ils connaissent un succès quantitatif important à travers des

<sup>94</sup> Par exemple, de droit privé, G2C Environnement ; de droit privé mais dont le capital appartient à 75 % à la Caisse des Dépôts et Consignations, EGIS.

<sup>95</sup> L'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU) est une association créée par l'État, les collectivités publiques et les associations professionnelles en 1998 avec pour mission de service public de mettre en place une qualification professionnelle sous forme d'un agrément. À l'heure actuelle, l'agrément est facultatif, la profession n'est pas réglementée et l'exercice d'accès libre. Moins de 10 % des professionnels seraient aujourd'hui qualifiés.

<sup>96</sup> « Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élève à 2 599. On compte parallèlement 11 831 syndicats de communes et 3 268 syndicats mixtes. L'intercommunalité à fiscalité propre couvre ainsi 95,5 % des communes et près de 90 % de la population. L'effectif de communes isolées s'est réduit à 1 592 (hors Paris et les départements de la petite couronne). 99,6 % des communes sont également membres d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte. Le nombre de syndicats a diminué de seulement 7,6 % en 5 ans. Dans 57 départements, les communes adhèrent en moyenne à 4 syndicats ou plus. » (Krouri, 2011).

<sup>97</sup> La loi du 5 avril 1884 favorise les accords et les conférences intercommunales. La loi sur l'intercommunalité du 22 mars 1890 institue les syndicats intercommunaux à vocation unique. C'est l'intercommunalité « associative » ou de « gestion ». En janvier 1959 une ordonnance crée les districts et la loi du 31 décembre 1966 institue les communautés urbaines. Ces nouveaux instruments sont appelés intercommunalité « fédérative », ou à « fiscalité propre », ou encore « de projet ». La loi sur la fusion des communes du 16 juillet 1971 est un échec (Dallier, 2006).

districts, des syndicats intercommunaux à vocation unique, des syndicats intercommunaux à vocations multiples ou encore des syndicats mixtes.

En 1992, la loi ATR<sup>98</sup> propose aux communes volontaires la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi du 5 février 1995 dresse un bilan de l'échec quantitatif du cadre réglementaire précédent et propose la relance des Pays sous une forme juridique plus souple. Mais c'est la loi du 12 juillet 1999<sup>99</sup> qui structure le paysage intercommunal actuel autour des communautés urbaines (seuil de 500 000 habitants), des communautés d'agglomération (50 000 habitants) et des communautés de communes. Elle est précisée par la loi du 13 août 2004<sup>100</sup> qui clarifie le périmètre, le fonctionnement et les transferts de compétences au niveau intercommunal en reformulant le principe général « d'intérêt communautaire » défini par la loi Chevènement pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. D'un point de vue quantitatif, cette base volontaire de partenariat local, fortement incitée par l'État, est un succès. Les communautés de communes constituent cependant un succès qualitatif limité tant sur les plans des transferts exclusifs et spécifiques de compétences - aux contours imprécis et générant de nombreux doublons entre commune et communauté de communes - que de la notion d'« intérêt communautaire » qui peine à trouver une substance précise et définie (CdC, 2005)<sup>101</sup>. Dans les espaces ruraux, la plupart des communautés de communes restent des structures faiblement dotées en moyens techniques, humains et financiers. Elles sont de taille démographique restreinte puisque en 2009, 91 % des communes membres d'une communauté de communes avaient moins de 2 000 habitants<sup>102</sup>. Par ailleurs, la taille moyenne des intercommunalités est de 13,1 communes et de 11 481 habitants. Mais les disparités sont fortes avec les milieux ruraux puisque la moitié des communautés de communes regroupe moins de 8 000 habitants<sup>103</sup>. Sachant que les dotations financières de l'État sont pour une grande part assises sur leur population, ces faibles moyens ne compensent pas la réduction de l'ingénierie des fonctionnaires d'État, mais surtout peinent souvent à répondre aux nouveaux enjeux territoriaux. Cette situation est renforcée par le caractère peu structurant du droit dans la définition des compétences des communautés de communes dont les champs demeurent imprécis.

<sup>98</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011.

<sup>99</sup> Loi n°1999-586 du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011.

<sup>100</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011.

<sup>101</sup> À titre de comparaison, les fusions autoritaires des municipalités menées au Québec dans le cadre de la loi 170 au début des années 2000 (Bachir, Tardit et Viola, 2003) ne semblent pas suivies d'une efficacité accrue dans l'usage des ressources publiques ou dans les équilibres institutionnels (Rozet, 2005).

<sup>102</sup> Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, Département des études et des statistiques locales, *Répartition des EPCI à fiscalité propre par taille démographique des communes membres au 01/01/2009*, consulté sur le site <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> le 30 avril 2011.

<sup>103</sup> Chiffres au 1<sup>er</sup> janvier 2011, Kroun, *L'intercommunalité en 2011*

Les conseillers communautaires sont actuellement désignés par leurs pairs au sein des équipes municipales. Ces structures ont donc une légitimité démocratique indirecte<sup>104</sup>. Pour y remédier, la loi du 16 décembre 2010 institue l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct fléché<sup>105</sup> à compter des élections municipales de 2014, mais seulement dans les communes de plus de 500 habitants<sup>106</sup>. Elle fixe de manière autoritaire l'achèvement de la carte intercommunale à toutes les communes au 1<sup>er</sup> janvier 2013 ainsi que la rationalisation des périmètres existants en définissant pour les communautés de communes un seuil démographique minimum de 5 000 habitants<sup>107</sup>.

### **Les compétences des communautés de communes**

(Article L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales)

« La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

1. Aménagement de l'espace ;
2. Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini [par le] code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence.

La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des six groupes suivants :

1. Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
2. Politique du logement et du cadre de vie ;
3. Création, aménagement et entretien de la voirie [...];
4. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
5. Action sociale d'intérêt communautaire ;
6. Tout ou partie de l'assainissement.

Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 18 septembre 2011.

À l'heure actuelle, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme est une compétence facultative des communautés de communes, et donc un transfert volontaire de la part des communes

<sup>104</sup> Si le mode de désignation des conseillers communautaires est identique à celui du maire et de ses adjoints, il s'en distingue par les processus à l'œuvre dans l'élection municipale. Alors que le « futur » maire est explicitement identifié lors de la campagne électorale, la désignation des conseillers communautaires est pour le moment un processus interne à l'équipe municipale. La Réforme territoriale modifie ce processus à compter du scrutin municipal de 2014.

<sup>105</sup> Le principe du fléchage est une élection des conseillers municipaux et communautaires dans le même scrutin. Les élus municipaux arrivés en tête de liste dans chaque commune - le nombre dépend de la taille de la commune - deviennent automatiquement conseillers municipaux et conseillers communautaires.

<sup>106</sup> Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués intercommunaux seront le maire et les conseillers municipaux désignés par la municipalité (article 8 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011).

<sup>107</sup> Article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011. Le seuil est cependant modulable dans les « zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ». 27 % des communautés de communes ont moins de 5 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (Krouri, 2011).

membres. Selon une enquête de l'Association des Communautés de France (Schmit et ADEC, 2008), seules 8,5 % des communautés de communes exercent la compétence en 2008<sup>108</sup>. Elle identifie trois options de réalisation d'un PLU intercommunal : l'élaboration d'un document unique à l'échelle de son territoire, l'élaboration de plusieurs documents supracommunaux (le territoire de la communauté est alors divisé en secteurs comptant chacun une ou plusieurs communes), l'élaboration de PLU à l'échelle communale. Début 2010, seuls 49 plans locaux d'urbanisme (sur un total de plus de 16 000) sont considérés comme des PLU intercommunaux au sens de la loi « Grenelle II », c'est-à-dire comme des documents uniques sur la totalité du périmètre de l'EPCI<sup>109</sup>. Malgré un débat récurrent, cette loi n'a pas inscrit l'obligation d'élaborer des PLU intercommunaux. « Le SCOT semble déjà répondre aux objectifs assignés au PLU intercommunal et il répond aux problèmes bien réels que sont la sur consommation (sic.) ou aux excès de l'urbanisme commercial » (Dubois-Maury, 2010, p.159). En revanche, l'article 17 de la loi portant Engagement national pour l'environnement impose à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'intégration de toutes les communes à un schéma de cohérence territoriale (SCOT), document de planification intercommunale s'imposant juridiquement aux PLU, au risque de bloquer l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains<sup>110</sup>. Faiblement outillées sur le plan de l'ingénierie de la planification, pour la plupart peu affirmées sur le plan politique et symbolique, les communautés de communes rurales peinent actuellement à disposer des moyens organisationnels et du capital de légitimité politique pour fixer les droits à construire.

### 2.1.2.3 Le recentrage de la déconcentration

Parallèlement à un développement intercommunal incertain, le repositionnement de l'État a également connu des évolutions récentes qui questionnent l'analyse de Duran et Thoenig (1996). Reigner (2002a, 2002b) conteste l'analyse selon laquelle la décentralisation aurait induit une « fragmentation » de l'action publique dirigée par les élus locaux et la mise en place d'une « gouvernance polycentrique » en rupture avec le fonctionnement du « couple État/collectivités locales, élus/ingénieurs ». S'il y a bien une réorganisation de l'État et des modes d'action des acteurs politiques des territoires par le double jeu de la décentralisation et de la déconcentration, celle-ci se traduit davantage par la généralisation des modalités de partenariats entre ces deux types d'acteurs que par l'arrivée de nouveaux acteurs tiers. Reigner (p.13) propose ainsi

<sup>108</sup> Le chiffre est confirmé par un calcul effectué à partir de la réponse du Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme à une question parlementaire (JORF le 15 février 2011 - page 1558) qui précisait que « 200 EPCI compétents en PLU pour toute la France et de plus de 110 PLU-POS approuvés par ceux-ci », consulté sur <http://questions.assemblee-nationale.fr/q/13/13-69895QE.htm>, le 5 août 2011.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 30 avril 2011.



l'hypothèse de « l'adaptation culturelle de l'État à la problématique de la différenciation territoriale ».

Le contenu des missions portant sur des nouvelles problématiques territoriales, largement diffuses et non stabilisées (Duran, 1999, p.115) délégitime la fonction sociale traditionnelle de l'ingénieur de l'État assise sur des savoirs techniques. L'étude de Reigner ayant été menée entre 1997 et 1999, elle n'intègre pas les effets de la disparition quasi complète des missions d'ingénierie des Directions départementales de l'équipement (DDE).

L'État déconcentré connaît aujourd'hui une remise en cause de son rôle par le jeu des réorganisations successives des services départementaux. En effet, à partir de 1999, la réforme du droit de la commande publique a fait évoluer l'ingénierie publique de l'État à destination des collectivités en soumettant ces prestations au Code des marchés publics et au droit de la concurrence<sup>111</sup>. Les services des DDE<sup>112</sup> et des DDA<sup>113</sup> ont dû mettre en place des tarifications justifiant les coûts réels des prestations aux tiers, jusqu'alors largement sous-évaluées (CdC, 2008).

Dès les années 2000, les services ministériels cherchent à réduire l'action des techniciens de l'Équipement dans l'élaboration des documents d'urbanisme. En développant leurs capacités techniques propres dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales devaient alors s'affranchir progressivement d'une mise à disposition des services de l'État.

« Pour organiser cette activité de mise à disposition, il conviendra de tenir compte des demandes prévisibles, de la situation des collectivités concernées, des moyens dont vous disposerez. Vous privilégiez autant que possible des interventions prenant la forme de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'études, etc.  
L'organisation et le renforcement des services des collectivités locales devraient leur permettre de prendre en charge progressivement la réalisation des documents d'urbanisme et de réduire en conséquence la place de la mise à disposition. »  
(Équipement, 2001)

---

<sup>111</sup> En application de la transposition de la Directive européenne 92/50/CEE du conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services modifiée par la directive 97/52/CE du 13 octobre 1997. Ces directives imposent la mise en concurrence pour les marchés publics supérieurs à un seuil déterminé. Ces dispositions n'ont été appliquées en France qu'à partir de 1998 et ne concernent pas l'ATGC (Assistance technique à la gestion communale), devenue ATESAT (Assistance Technique pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire) au 1er janvier 2004, qui est une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernant essentiellement la voirie et les ouvrages d'art, l'aménagement et l'habitat. Cette mission est hors champ concurrentiel, réservée aux petites collectivités et sa rémunération varie en fonction des communes.

<sup>112</sup> Direction départementale de l'Équipement, service déconcentré du Ministère de l'Équipement en charge de l'aménagement du territoire.

<sup>113</sup> Ou DDAF, acronyme de Direction départementale de l'Agriculture (et de la Forêt), service déconcentré du Ministère de l'Agriculture en charge des politiques agricoles et sylvicoles.



**Quelques éléments de prospective sur les effets de la réforme territoriale  
(10 décembre 2010) du point de vue des communes rurales**

Même si elle ne porte que marginalement sur l'échelon communal, la mise en œuvre de la réforme territoriale (toujours en cours) devrait avoir des effets importants sur les modalités d'action publique des petites collectivités rurales en modifiant les relations interinstitutionnelles. Nous identifions ici quatre pistes d'évolution.

**1. Renforcement des structures intercommunales.** L'achèvement de la carte intercommunale et la définition d'une taille démographique minimale conduiront les communautés de communes à renforcer leurs ressources d'action publique. Mais celles-ci ne deviendront réellement plus importantes qu'à la condition que les transferts de fiscalité et de dotations depuis les communes se concrétisent localement. Or la réforme territoriale subordonne les transferts financiers et fiscaux des communes vers les intercommunalités à un accord unanime des conseils municipaux concernés. Elles se doteront probablement plus systématiquement de schémas stratégiques de développement permettant de clarifier des accords communautaires plus complexes. Mais le seuil minimum de 5 000 habitants fixé par la loi limite le poids institutionnel de ces communautés de communes rurales et leur capacité à se doter d'une technicité autonome hors des compétences liées à la gestion des réseaux urbains, à l'accueil périscolaire ou au développement des zones économiques. **La réforme territoriale subordonne donc le succès de l'intercommunalité rurale au volontarisme des élus municipaux.**

**2. Documents locaux d'urbanisme.** Dans un certain nombre de cas, il est probable que l'incitation de la loi Grenelle II à la réalisation de PLU intercommunaux se concrétise. Cependant, le mouvement restera sans aucun doute limité tant que les communes disposeront des ressources leur permettant de conserver localement un PLU ou une carte communale. Ce changement d'échelle potentiel dans la définition des enjeux de la planification du droit des sols ne modifiera les enjeux des politiques d'urbanisme et les modalités d'établissement des règles qu'à la condition que les élus intercommunaux parviennent à s'affranchir de leur légitimité issue d'une élection communale et à construire collectivement un « intérêt communautaire » qui dépasse la juxtaposition des objectifs municipaux. Le Code de l'urbanisme soumet l'approbation du PLU communautaire à l'avis positif préalable des communes concernées, même si le dispositif permet à la communauté de communes de passer outre l'avis municipal, lors d'un nouveau vote<sup>114</sup>.

**3. Financements croisés des équipements.** Les limites imposées aux financements croisés des régions et des départements ne s'appliquent pas aux communes de moins de 3 500 habitants. Elles devraient néanmoins inciter les petites communes à se doter d'équipements mutualisés. La réforme territoriale clarifie les mises à disposition et la mutualisation de services entre les communes et leur communauté de communes dans le cadre de conventions spécifiques.

**4. Proximité et gouvernance.** La volonté inachevée du législateur de renforcer l'échelon intercommunal questionne cependant la pérennité des effets de la proximité souvent présentés comme positif pour la conclusion d'arrangements évitant les conflits. Or les réformes successives de l'intercommunalité remettent en cause les dynamiques d'interconnaissances à l'échelle communale au profit d'une institutionnalisation des relations à l'échelle communautaire. En matière d'urbanisme, ce changement d'échelle pourrait accroître le recours contentieux.

<sup>114</sup> L'alinéa 3 de l'article L.123-9 du Code de l'urbanisme précise ainsi que « lorsqu'une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres. », consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 17 septembre 2011.

En 2004, une enquête menée par les services centraux du Ministère de l'Équipement<sup>115</sup> dans toutes les DDE recense une moyenne de trois agents par département dont la mission porte sur la mise à disposition auprès des communes. Plus de 50 % des DDE ne réalisent plus aucun document en régie et pour 20 % d'entre elles, l'activité est marginale. Dans les autres départements, l'activité en régie est encore importante du fait d'une faible offre privée. Dans la majorité des départements, la mise à disposition prend alors la forme d'une assistance aux communes au contenu variable : conseil pour le choix du document d'urbanisme, procédure de consultation et choix du prestataire privé, pilotage du bureau d'études, conseils juridiques, conduite d'études spécifiques.

Dans le modèle de co-administration de l'action publique, l'évincement de l'action de l'État relève essentiellement d'un développement progressif de la décentralisation. Ainsi, la réforme de la déconcentration des services de l'État est présentée avant tout comme la résultante d'un ajustement en fonction des effets induits par la décentralisation. Or, depuis environ quatre ans, la réforme de la déconcentration de l'État apparaît comme une variable « forçante » de la décentralisation. Il y a donc inversion de la dynamique observée sur la période 1983-2006.

En effet, le gouvernement met en place en 2006 une expérimentation de rapprochement entre les services de la DDE et de la DDA de six départements pour créer les Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)<sup>116</sup> Une circulaire de 2008<sup>117</sup> fusionne progressivement à l'échelon régional les DIREN<sup>118</sup>, DIRE<sup>119</sup> et DRE<sup>120</sup> en Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), effectives sur tout le territoire national au 1<sup>er</sup> janvier 2011. La circulaire du 7 juillet 2008<sup>121</sup> crée les Directions départementales des Territoires (DDT) qui traitent « des actions de l'État à impact territorial », en regroupant les DDE, les DDA et les bureaux environnement des Préfectures.

Lancée en juin 2007 et toujours en cours, la Révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>122</sup> est un programme de réorganisation globale des services de l'État comportant plus de 300 mesures. Elle a pour objectifs une « modernisation » et un accroissement de l'efficacité des

<sup>115</sup> Assemblée Nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Mission politique des territoires. Programme aménagement, urbanisme et ingénierie publique, Question n°U13 au Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la mer dans le cadre du Projet de loi de finances initiale pour 2006, consultée sur [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mise\\_a\\_dispo\\_serv\\_Etat.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mise_a_dispo_serv_Etat.pdf), le 2 mai 2011.

<sup>116</sup> Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État, publiée au JORF n°5 du 6 janvier 2006 page 254, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 1er mai 2011. L'acronyme DDEA désigne les Directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture, qui deviendront les DDT - Directions départementales des Territoires à partir de 2008.

<sup>117</sup> Circulaire du Premier ministre aux Préfets de région du 15 mai 2008 portant réorganisation de l'échelon régional du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

<sup>118</sup> Direction régionale de l'Environnement, service régional déconcentré du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

<sup>119</sup> Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, service régional déconcentré du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, réalisant des missions pour le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

<sup>120</sup> Direction régionale de l'Équipement, service régional déconcentré du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge de l'aménagement du territoire.

<sup>121</sup> Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État, publiée au JORF n°0159 du 9 juillet 2008 page 11009, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 1er mai 2011.

<sup>122</sup> D'après <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>, consulté le 8 mai 2011.

actions de l'État par une réorganisation des missions et des administrations, une mutualisation des moyens et un recentrage de l'État sur des missions prioritaires. Sa mesure la plus connue est la politique de « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux quittant son poste ». Selon les premières estimations présentées par le gouvernement français, la mise en œuvre de la RGPP à laquelle ces différentes réorganisations ont été rattachées, aurait abouti à une économie de plus 7 milliards d'euros sur la période 2009-2011. Elle s'appuie notamment sur la « règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux » et la réorganisation des services de l'État, toujours à l'œuvre, qui ont engendré la suppression de 100 000 emplois publics sur la période<sup>123</sup>. L'analyse des conséquences en termes d'effectifs semble encore prématurée, mais les multiples réformes à l'œuvre paraissent avoir des effets concrets dans les administrations déconcentrées. D'une part, elles génèrent une instabilité organisationnelle dans les équipes locales qui met à mal la relation de connaissance interpersonnelle esquissée dans les modèles de régulation croisée et de co-administration entre les fonctionnaires et les élus locaux. D'autre part, elles produisent une instabilité des procédures alors même que l'urbanisme a connu au moins quatre réformes d'ampleur en une décennie<sup>124</sup>. Enfin, elles engendrent un recentrage de l'action des agents de l'État autour du contrôle de légalité, de la formation-information des élus et des dispositifs de financements, et un retrait de l'accompagnement quotidien à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

#### 2.1.2.4 Les conséquences institutionnelles de la régulation locale

Le maire d'une commune rurale dispose à la fois de la légitimité issue de l'élection, de la confiance de la part de ses administrés et d'une connaissance du territoire communal. De manière générale, les bureaux d'études privés, individuels ou à faible effectif, s'évertuent à porter un processus d'élaboration des PLU tels qu'ils conçoivent les attentes du contrôle de légalité et du recours de contentieux des tiers afin de réduire les conflits et blocages résultants de l'élaboration de la norme locale d'urbanisme.

Nous émettons l'hypothèse que le tandem agent de la DDE/maire s'est progressivement transformé sous l'effet de la dynamique de « régulation locale » et engendre une situation paradoxale. Alors que la rapidité des évolutions législatives suppose un exercice d'interprétation de la loi et donc un accroissement des relations État - collectivités, les élus demandeurs de plus d'accompagnement peuvent de moins en moins s'appuyer sur les agents de l'État (Reigner, 2002b,

<sup>123</sup> Hélias A., « RGPP : génère-t-elle bien les 7 milliards d'euros d'économies annoncés ? », La Gazette des communes, 18 mars 2011, consulté sur <http://www.lagazettedescommunes.com/> le 1er mai 2011. Ces chiffres de réduction de l'emploi public sont contestés. Dans une analyse plus globale, la Cour des Comptes parle de transfert des effectifs de personnel de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale ou vers les agences de l'État (Cour des Comptes, « Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux », rapport publié le 16 décembre 2009).

<sup>124</sup> Cf. introduction du chapitre I.

p.204). Ces derniers sont moins présents territorialement tout en étant émetteurs d'un nombre croissant d'injonctions aux élus locaux (cf. 1.2 et 1.3). La dissociation entre les politiques sectorielles et organisationnelles de l'État amplifie la disjonction entre doctrine et pratiques de l'urbanisme durable.

Certaines communes rurales peuvent compter sur l'affirmation de nouveaux acteurs porteurs d'une mission de service public tels que les parcs naturels régionaux et les chambres d'agriculture comme nous le verrons en seconde partie. Ceux-ci véhiculent des éléments de langage et des mises en pratique de valeurs et d'outils qui peuvent générer une traduction des objectifs d'urbanisme durable, mais qui peinent à s'affirmer sur la scène politique locale face aux enjeux portés par les usagers de l'espace rural.

L'analyse de ces effets constitue l'un des trois objectifs spécifiques de notre thèse (2.5.1) qui seront étudiés dans la seconde partie.

### 2.1.3 La notion de proximité dans la régulation locale de l'action publique

La position sociale particulière de la figure du « maire rural » dans la construction de la décision publique interroge sa relation aux autres acteurs. Paoletti (1999) esquisse ainsi les spécificités de ces acteurs au regard de la question de la participation. Dans les villages, la proximité tant spatiale que sociale entre décideurs et usagers du territoire accentue l'intensité de la participation à la fois comme contrainte - média privilégié de contestation - et comme atout - média privilégié de légitimation. La négociation et la participation modifient ainsi les règles du jeu par un accès plus direct aux scènes et aux acteurs de la décision publique locale. Par exemple, dans l'élaboration du plan local d'urbanisme, le maire du village connaît généralement les propriétaires, les héritages familiaux, les demandes de permis de construire, les mutations foncières et les conflits de voisinage. C'est aussi lui qui détient une connaissance des droits d'usages coutumiers, des règles non formalisées par le droit, des caractéristiques d'un lieu et des transformations des usages à plus ou moins longue échéance. Enfin, le maire facilite souvent les interactions avec les propriétaires. Ainsi, le contexte de proximité sociale se caractérise par des barrières institutionnelles faibles entre acteurs. Pour autant, si l'accès facilité des citoyens au maire rural atténue les effets de domination (riches/pauvres, lettrés/illettrés, etc.), la proximité ne fait pas disparaître ces distinctions sociales.

L'étude menée en 2010 dans quatre villages ruraux de l'Avesnois (Bombenger *et al.*, 2010) a ainsi mis en évidence que le maire est un vecteur de socialisation locale des nouveaux habitants dans les petites communes. Il représente la continuité historique pour des acteurs techniques du plan local d'urbanisme qui ne font souvent que passer en cours de procédure d'élaboration. Le

renouvellement des personnels politiques ruraux semble cependant plus important depuis un quart de siècle.

« Dans le même temps, le personnel politique des communes rurales connaît depuis deux mandats un fort taux de renouvellement pour lequel la règle des « éligibles » (familles et professions profondément inscrites dans l'histoire agricole du village et automatiquement représentées au sein du conseil municipal) ne pèse plus que marginalement dans la désignation et l'élection des candidats. » (Faure et Smith, 1998, p.5)

Dans ce jeu d'interactions sociales locales, Paoletti (1999, p.429) met en évidence la forte marge décisionnelle de ces élus locaux. Le droit leur confie en effet une position sociale spécifique au sein du village. Les maires sont reconnus comme légitimes parce que désignés par les électeurs locaux, mais aussi parce qu'ils sont de par leur mandat représentants de l'État dans la commune. Dans les affaires courantes, la concurrence dans leur « interprétation de la volonté générale » est quasi inexistante du fait de l'absence de moyens institutionnels de contre-pouvoir. Le maire cumule à la fois des pouvoirs administratifs, politiques et juridiques (Portelli, 2001, p.37). Il dirige seul les débats et contrôle le conseil municipal.

Nous verrons aux chapitres V et VI que la négociation interpersonnelle informelle entre le maire et ses administrés réduit l'expression collective et la visibilité sociale de la conflictualité. L'image de neutralité politique que véhiculent bon nombre d'élus ruraux (Faure, 1991) appuie ce constat. Le modèle du « consensus ambigu » dans la désignation des élus proposé par Kesselman (1967) permet de justifier leur posture apolitique de gestionnaire de la commune. Ainsi, ces maires usent d'un discours appuyé sur l'harmonie communale et occultent les conflits internes pour conforter leur position sociale. Cette analyse est confirmée par les travaux de Souchon-Zahn (1997) sur les référents portés par les élus ruraux lors des scrutins municipaux. Ceux-ci renvoient à trois registres qui sont la défense des intérêts communaux, la notion d'entente et d'union et enfin de spécificités de la commune. L'enquête met également en évidence la conception technique de l'intercommunalité, faiblement investie sur le plan symbolique, permettant de réduire les coûts, mais nécessitant le partage des pouvoirs d'administration de ces structures.

Bien que souvent peu visible à travers un prisme de lecture institutionnelle, la relation élus ruraux/administrés est pourtant bien présente. Leca (1989, p.49) la définit comme « tout flux d'interaction régulier et régulé reliant le système politique à la société ». Il distingue « la participation comme processus orienté vers une fin » et « la participation comme relation entre les acteurs ». Pour Paoletti (1999), en supprimant la tutelle de l'État sur la commune et le contrôle de légalité a priori, la décentralisation a réorienté l'action des élus locaux en priorité vers les électeurs et non plus les fonctionnaires. Elle replace également la « participation comme relation » au rang de démarche quotidienne et continue de légitimation de leur action par les élus vers leurs

administrés. Ainsi, avec la décentralisation, la nature même de la fonction sociale des maires ruraux a changé.

Définie à la fin des années 1980, la figure du « maire-entrepreneur » (Le Bart, 1992 ; Lorrain, 1993) met l'accent sur la fonction toute à la fois symbolique - du pouvoir de et du pouvoir sur - et gestionnaire du mandat municipal dans une optique de développement local basée sur le projet (Cadiou, 2009, p.213). Pour réaliser ce dessein gestionnaire, ces élus s'appuient sur un « répertoire rhétorique à dimension urbanistique des outils communs pour construire et dire les besoins, même si le contenu des opérations se spécifie selon les contextes ». Pour Cadiou, l'action des élus locaux se focalise sur la recherche dans l'espace local des spécificités qui légitiment la technicisation de leur discours. Se faisant, ils construisent une interdépendance forte avec les experts producteurs de discours en dépolitisant, de prime abord, leur position vis-à-vis de leurs concitoyens, en occultant que la juxtaposition de ces dispositifs techniques d'urbanisme ne sont pas porteurs d'une vision cohérente du territoire et qu'ils doivent être investis d'un sens politique propre. Les élus locaux sont donc confrontés aux difficultés d'une action publique locale dans laquelle ils sont moins accompagnés qu'auparavant par les techniciens de l'État. Finalement, pour affirmer leur « leadership<sup>125</sup> », les élus locaux doivent motiver les « suiveurs » (Collectif, 1997), jouer des changements institutionnels et intégrer les dynamiques de leur territoire (Genieys et *al.*, 2000, p.103).

Genieys et *al.* développent ainsi une analyse de la trajectoire politique locale de ces « élus meneurs » selon trois entrées. La première (« Intervenir sur quoi ? ») porte sur la manière dont un élu intègre les différentes représentations sociales d'un problème territorial au regard de son rôle « d'entrepreneur potentiel de politique publique ». La seconde clé d'investigation (« Comment intervenir ? ») se focalise sur le jeu qu'il construit entre le portage du dispositif d'action publique, la dénonciation de ses limites et l'énonciation d'alternatives de modernisation, afin d'affirmer sa légitimité dans le jeu décisionnel comme acteur du changement. La dernière entrée d'analyse (« Intervenir au nom de quel territoire ? ») porte sur l'arbitrage entre changement et continuité, entre affirmation de sa posture politique et valorisation du rattachement du dispositif mis en œuvre à l'identité du territoire et à l'ancrage de ses acteurs. Au final, cette grille d'analyse sommaire permet de questionner l'action du maire en tant qu' élu meneur dans l'élaboration de la règle communale d'urbanisme.

Douillet (2003) apporte une précision en mettant en évidence que le rôle des élus locaux dans la définition des politiques localisées porte moins sur le contenu de l'action publique que sur l'organisation de la négociation et la répartition des ressources territoriales. Rapportée à la question de l'urbanisme au village, cette hypothèse sous-tend que ces acteurs politiques focaliseraient davantage leur attention et leur action sur les caractéristiques du processus de

---

<sup>125</sup> Le terme « leadership » est recensé par les trois principaux dictionnaires de la langue française (Larousse, Le Robert et Le Littré).

définition du PLU et l'affectation zonale des droits à construire que sur les éléments de légitimation et de justification des choix effectués qui relèveraient d'autres acteurs plus techniques.

Ainsi, le retrait des agents de l'État local a pour conséquence potentielle d'amplifier la dimension politique de l'action municipale dans la légitimation des décisions. Dans les petites communes, celle-ci n'est pas nécessairement à lire dans une dimension partisane, mais davantage dans la satisfaction des doléances du plus grand nombre de concitoyens. Ce déplacement questionne le rôle traditionnel de l'intérêt général comme légitimation des décisions publiques. Il interroge la manière dont la valorisation de la proximité induite par la dynamique de régulation locale influence les processus de justification de la décision publique.

#### 2.1.4 La notion d'intérêt général local

Dans un rapport public resté célèbre (Hadas-Lebel *et al.*, 1999, p.253 et s.), le Conseil d'État définit l'« intérêt général » à la fois comme la finalité et la légitimité de l'action publique et des décisions qui la fonde. Classiquement, deux conceptions de l'intérêt général coexistent : une vision utilitariste et une vision volontariste. Elles ont en commun de postuler que « l'intérêt est le principal mobile des actions humaines et le moteur du progrès social ». Hadas-Lebel *et al.* (1999) distinguent ainsi deux idéaux types du rôle social de l'État.

(1) La vision « utilitariste » conçoit l'intérêt général comme la somme des intérêts particuliers en présence. D'essence libérale et adoptée par les systèmes politiques anglo-saxons, l'approche s'appuie sur l'émergence spontanée d'un intérêt général du fait même de l'interaction entre les intérêts particuliers qui se confrontent. Les deux critiques majeures de cette conception portent sur la difficulté à connaître les utilités des différents acteurs sachant qu'elles ne sont pas nécessairement économiques, mais surtout sur le risque de faire de l'intérêt général celui des puissants. Dans le courant libéral, l'État protège les individus en garantissant leur liberté de coexistence, mais ne les change pas.

(2) La vision « volontariste », qui fonde historiquement l'approche française de l'action et de la finalité de l'État républicain, définit l'intérêt général comme le dépassement des intérêts individuels mis en commun. Dans cette optique, « la volonté générale n'est pas [...] le simple vœu de la majorité », elle est censée exprimer « ce que le citoyen peut vouloir en se mettant à la place de tout autre ». Cette conception confère ainsi au politique et à son incarnation que représentent l'État, une primauté et une autonomie par rapport aux intérêts économiques des individus et des

groupes sociaux. L'intérêt général a donc un contenu circonstanciel et socialement construit, sa légitimité étant basée sur les règles et procédures démocratiques qui président à sa définition en situation, ses finalités reconnues par tous permettant de déroger au droit commun. La conception volontariste confère à l'État un rôle d'éducation des individus en citoyens, détermine l'intérêt commun par la loi et de manière unilatérale, mais surtout corrige les inégalités concomitamment à la protection des libertés. Le risque est bien évidemment l'instrumentalisation du pouvoir ainsi conféré à l'État par les acteurs sociaux qui l'incarnent.

En pratique, la « démocratie libérale » est une construction hybride entre ces deux approches et la définition de l'intérêt général est le résultat d'une négociation et d'une transaction entre intérêts particuliers, mais qui ne serait s'y limiter. Ainsi, dans son rapport de 1992, la Haute Cour administrative (CE, 1992) estime que le droit de l'urbanisme « a pour objet la conciliation de l'intérêt général avec les intérêts particuliers des propriétaires du sol et des constructeurs ».

La crise de « l'État Providence » (Bonelli et Pelletier, 2010) et de la démocratie représentative questionne les procédures de formulation de l'intérêt général dans quatre directions :

- (1) un élargissement des acteurs intervenant dans les scènes de construction de la loi et donc de l'intérêt général ;
- (2) une multiplication des échelles décisionnelles générant une diversité d'intérêts généraux propres à chaque territoire, mais peu cohérents entre eux ;
- (3) le développement des procédures consultatives et partenariales qui accroissent la négociation entre intérêts privés ;
- (4) la multiplication des organes de régulation et notamment la mobilisation de la contrainte juridique dans les procédures locales de définition de l'intérêt général.

Pour Weber, le pouvoir politique se caractérise par une « contrainte de légitimation » propre à cette forme de pouvoir (Duran, 2009, p.306). Cette caractéristique s'appuie sur la reconnaissance et la soumission volontaires des individus aux règles du droit comme fondements de la vie en société. Ce caractère légitime du droit repose sur le principe de légalité et de régularité procédurale, et non sur un critère substantif de légitimation. Autrement dit, une décision publique est légitime parce qu'elle s'inscrit dans un processus formel garanti par sa conformité aux règles de droit dont l'énonciation est rationnelle. Weber appelle « légitimité légale-rationnelle » cette croyance dans la légalité des règlements. Duran (2009, p.321) distingue deux niveaux de légitimité politique. Le « niveau procédural » (apparenté à la légitimité légale-rationnelle de Weber) définit le cadre et les instruments d'action publique à travers les règles de droit et les procédures administratives qui en découlent. Le « niveau de la responsabilité politique » définit une « légitimité d'action » en justifiant les raisons des choix tout en rendant compte des résultats. Pour



Duran (p.326), la crise du modèle rationnel-légal est celle de l'exclusivité du droit comme instrument et de la bureaucratie comme mode d'organisation de l'action publique.

Pourtant, comme le rappelle Reynaud (1988), le fonctionnement bureaucratique articule en permanence une « régulation de contrôle », c'est-à-dire une autorité hiérarchique dans laquelle s'inscrit l'action du fonctionnaire, et une « régulation autonome » qui résulte des caractéristiques spécifiques du territoire pour l'application de la règle. Pour Duran (p.327 et s.), la perturbation du modèle légal-rationnel de l'action publique découle du désajustement entre un « modèle de gestion » bureaucratique traitant hiérarchiquement des problèmes clairement définis et un « modèle de production de l'action publique » portant sur des problèmes caractérisés par leur indétermination et leur ambiguïté. L'interaction entre de nombreux paramètres et leur imprévisibilité induisent la nécessité d'une connaissance fine des caractéristiques territoriales et la coordination des acteurs. En réduisant les perméabilités entre élus et fonctionnaires, les politiques actuelles de rationalisation de l'action de l'État génèrent donc un désajustement grandissant avec les nouveaux besoins dans la définition de l'action publique territoriale. En matière de planification spatiale, ce questionnement renvoie ainsi à la question des effets de la réorganisation des services de l'État - et notamment la forte réduction du nombre de subdivisions territoriales des DDT - sur la connaissance territoriale dont disposent ses agents (cf. 5.1.1.3 et 6.3).

Dans cette crise du modèle légal-rationnel basé sur la bureaucratie, le droit joue un rôle ambivalent et il semble difficile de parler de « dépassement du droit » (Duran, 2009 p.327 et s.). En effet, le droit est concurrencé par des approches plus « managériales » et s'hybride avec celles-ci pour construire un management public (Chevallier et Loschak, 1982). La construction de l'action intègre ainsi de manière croissante les outils de concertation, d'évaluation ou encore les bilans coûts-avantages. Le « glissement des savoirs professionnels vers des paradigmes non juridiques » s'accompagne du « renouvellement des professionnels [de l'action publique] eux-mêmes » (Duran, 2009, p.331). Mais ces nouveaux outils sont quasi exclusivement des hybrides entre outils juridiques et outils de gestion de l'efficacité de l'action publique. Ainsi, si le « droit est un mode de gestion des rapports sociaux » (Duran, 2009, p.333), il n'est plus le seul et tend d'ailleurs dans sa formulation à être davantage orienté politiquement à travers « l'introduction de critères de performance et d'efficacité » (p.337). Par ailleurs, la thèse du déclin du droit est mise à mal par les phénomènes de « judiciarisation » - la tendance croissante à confier au système judiciaire le règlement de leurs problèmes sociaux - et de « juridicisation » - l'extension des processus juridiques à un nombre croissant de sphères sociales - de l'action publique locale (Jacq, 2009)<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> Jacq (2009) note que le nombre de requêtes déposées devant les tribunaux administratifs a augmenté de 48 % entre 2002 et 2006. Cependant, seuls 0,21 pour mille des actes issus du contrôle de légalité sont soumis par déféré préfectoral au juge administratif. L'essentiel du contentieux est donc introduit par des acteurs privés vis-à-vis d'une décision administrative. Jacq précise également que les services de l'État ont tendance, notamment pour les questions d'urbanisme, à privilégier un « contrôle de légalité vers l'amont, c'est-à-dire vers le conseil, qui pourrait contribuer à la reconnaissance

Le modèle de l'intérêt général « volontariste » est donc en crise sous l'effet conjoint de la disparition du monopole de définition des objectifs et de l'expertise technique détenue par la bureaucratie de l'État et par l'émergence d'arguments de légitimation parajuridique appuyés notamment sur des considérations gestionnaires. Ce faisant, la décentralisation favorise l'émergence d'un modèle où l'intérêt général substantiel est ainsi mis à mal par un « bien commun local » davantage négocié dans une dynamique territoriale collective. Ce qui distingue alors l'intérêt général local du bien commun territorial, c'est la place conférée à la satisfaction des parties concernées. Alors que la première notion sous-tend un possible sacrifice d'une partie des acteurs pour un objectif supérieur, la seconde notion vise essentiellement à satisfaire au mieux chacun des acteurs impliqués. En matière d'urbanisme durable, la question alors sur la capacité de ce nouvel idéaltype de justification de l'action publique centré sur le local à intégrer des objectifs de durabilité qui répondent à des enjeux globaux et qui sont dans beaucoup de cas extra-territoriaux.

#### 2.1.5 Les changements d'échelles et l'émergence du « bien commun » local

Les changements d'échelles dans la définition de l'intérêt général - et donc des acteurs, des règles, de la construction des enjeux et des réponses institutionnelles - ont un effet important sur les caractéristiques de sa formulation. Leresche et Nahrath (2007) distinguent quatre approches de cette dynamique. (1) Le changement d'échelle qualifie le changement du niveau institutionnel d'intervention. Loin d'être un jeu de transfert à somme nulle, il transforme les normes et les frontières entre acteurs. (2) Il redéfinit ainsi les contenus discursifs et cognitifs des acteurs. (3) Il modifie également la focale d'analyse et d'observation des situations, tant par les acteurs que par les chercheurs. (4) Enfin, il n'est pas seulement spatial mais aussi temporel.

Dans ce cadre de changement des échelles, Lascoumes et Le Bourhis (1998) étudient la manière dont un médiateur fait « émerger un corps politique unique, doté d'un intérêt propre et séparé des intérêts particuliers » qu'ils appellent un « bien commun ». Ni transcendant, ni autonome, ce dernier résulte d'un processus de confrontation et d'association d'intérêts divergents, qui étape par étape, fait émerger le « commun » entre les acteurs dans le contenu et dans le sens de l'action publique territoriale. Les « politiques procédurales<sup>127</sup> » produisent ainsi un cadre d'organisation tout en laissant le soin aux acteurs locaux de produire un contenu par la délibération collective. Celui-ci est légitimé conjointement par la procédure définie par l'État, garant de

---

d'une sorte de tutelle technique tenant au pouvoir d'expertise juridique de l'État et non vers l'aval, c'est-à-dire vers le contrôle juridictionnel ».

<sup>127</sup> Cf. 2.1.1.3.

l'intérêt général, et par un accord collectif entre les acteurs censés construire un « bien commun localisé » cohérent avec les caractéristiques du territoire. La grille de lecture des deux chercheurs, qui sera mobilisée spécifiquement sur nos cas d'étude à la section 5.2, est construite autour des notions d'identités, de tournois, de changements relationnels et des actions de valorisation et de diffusion.

Dans leur analyse situationnelle, l'*identité des acteurs* est appréhendée comme fluctuante et multiple puisqu'elle résulte d'interactions portant d'une part sur la « qualification des éléments en situation », c'est-à-dire un « travail de formatage et de traçage de frontières afin de déterminer "qu'est ce qui fait ici problème" », et d'autre part sur la « pondération » de ces éléments, c'est-à-dire « de la mise en relation avec des causes plus larges, avec d'autres enjeux de taille ou de valeur supérieure » (p.44). Un même acteur peut donc être successivement ou simultanément offreur, demandeur, opposant, allié, tiers non impliqué, expert enrôlé, etc. Dans la mise en œuvre territoriale d'une politique procédurale, la délimitation du problème est particulièrement importante parce qu'elle fixe les acteurs, les ressources et les règles du jeu local.

Le changement peut ainsi résulter de l'évolution tant du contexte que des positions respectives des acteurs. Les *tournois* (p.52) qualifient les échanges hétérogènes d'opposition et de conciliation qui peuvent prendre la forme d'échanges formels lors d'une réunion prévue par la politique procédurale (« arène locale »), la recherche d'alliance (« mobilisation des soutiens directs »), l'implication publique (« mobilisation élargie »), la discussion technique (« mobilisation d'un discours expertal (sic.) »), la confrontation à distance (par médias interposés) ou encore parmi d'autres, la demande d'évaluation. Pour Lascoumes et Le Bourhis, les tournois ont pour principal effet de délimiter les acteurs jugés légitimes, en créant entre eux un « effet de liaisons » et une intensification des échanges. Ce faisant, ils permettent de rejeter les acteurs spectateurs hors de la scène d'élaboration de la politique publique locale. Les frontières des identités évoluent et font souvent l'objet de qualification et de pondération concurrentes. Celles-ci existent selon des modes conflictuels, de coexistence ou complémentaires, et modifient la compréhension de l'espace des problèmes.

À l'issue des tournois, le *changement relationnel* (p.56) est la condition indispensable à la formalisation d'un accord sur le contenu territorialisé de l'intérêt général. La confrontation des qualifications et des pondérations aboutit à un redécoupage hybride des enjeux, des frontières sociales et des moyens de l'action territoriale. Les identités d'action ne disparaissent pas, mais passent généralement au second plan en déplaçant les enjeux des points d'affrontement ou de clivage initiaux.

La *valorisation et la diffusion des résultats* (p.60) ne sont pas un simple exercice de communication vers l'extérieur. Ils traduisent un processus de stabilisation d'un accord autour d'une définition du bien commun territorial. Celui-ci devient une norme de référence par rapport à des tournois futurs tant entre les acteurs impliqués qu'avec l'extérieur.

En s'appuyant sur les travaux d'Habermas (1973), Lascoumes et Le Bourhis (1998 p.63) distinguent alors deux formes de bien commun territorial. Dans le « modèle techniciste », la construction de l'intérêt général s'appuie sur une méthode peu formalisée, faiblement ouverte aux acteurs non élus et bureaucratiques, ne discutant pas des identités d'action prédéfinies et aux effets d'apprentissage inexistants. Le « modèle délibératif » est quant à lui inscrit dans un processus normalisé, intégrant de nouveaux acteurs, au sein duquel la qualification et la pondération des éléments en situation génèrent un intérêt général territorial redéfini par l'interaction. Ces deux idéaux-types permettent de baliser l'étendue du champ de construction du discours sur l'intérêt général qui se situera généralement entre ces deux figures.

Theys (2003, p.17) identifie trois dérives habituellement reprochées à ces politiques délibératives : la captation du débat public par des groupes d'intérêts, une déresponsabilisation des élus notamment du fait de la pluralité des influences sociales, et enfin un découplage notable entre les procédures incluant la participation publique (marginalisées dans la prise de décision) et les procédures plus traditionnelles. Lascoumes et le Bourhis (1998 p.65 et s.) précisent néanmoins que le modèle délibératif, qui semble orienter les approches normatives actuelles, comporte deux limites majeures. Premièrement, il accroît les inégalités entre territoires dans la mesure où les systèmes de valeurs et de normes sociales qui produisent et se légitiment de ces intérêts généraux localisés sont porteurs d'arbitraires et que les jeux de pouvoir internes à la négociation - « aux tournois » - ne sont de loin pas des jeux égaux. Deuxièmement, les acteurs locaux tirant leur légitimité du modèle légal-rationnel limitent fortement le recours à ces dispositifs de négociation ouverte ou les circonscrivent à des situations ponctuelles. Si la construction négociée d'un intérêt général local nécessite des acteurs partenaires qu'il n'est pas souvent évident de trouver et de mobiliser, ce modèle s'appuie sur une idéologie de la renégociation permanente en porte-à-faux avec les attentes de flexibilité et d'adaptabilité du nouveau management public, qui ne peut se satisfaire de procédures longues et aux conséquences incertaines.

Le changement d'échelle dans la définition de l'intérêt général modifie donc les fondements de la légitimité de la décision publique. Les élus locaux ont en effet tendance à diversifier leurs référents de légitimité au-delà de leur seul mandat issu de l'élection (Le Bart, 2009). La légitimation par le suffrage universel direct fait référence à la figure du « notable » qui incarne la proximité sociale et l'attachement identitaire au territoire. À ce processus traditionnel de légitimation se conjugue la figure du « maire-gestionnaire », capable de porter un projet et de mobiliser un réseau extérieur à la commune et même aux territoires voisins et intercommunaux. Dans la pratique, Le Bart émet l'hypothèse que ces deux figures coexistent parce qu'elles ne s'adressent pas simultanément au même public. Si la légitimité de « l'élu-du-sol » s'adresse avant tout à ses

administrés, « l'élus-connexionniste » s'adresse davantage aux acteurs des projets et avant tout aux techniciens de l'élaboration des politiques publiques territoriales.

Deux sources de légitimité peuvent donc être distinguées (Laborier, 2010) : la première issue de l'élection s'appuie sur l'autorité légale-rationnelle conférée par le droit et la prise en compte de l'intérêt général ; le second type de légitimité s'appuie sur la capacité des individus à traiter un problème social en bon gestionnaire et à en rendre compte. Duran (2009, p.339) observe ainsi une « souveraineté nomade » dans la définition de l'intérêt général. La formule de l'intérêt général tient donc toujours lieu de finalité et d'argument supérieur de légitimation de la décision publique. Mais la pluralité des centres de décisions, des acteurs, des valeurs et des référents qui formalisent et mobilisent cette notion d'intérêt général tend à accroître le contentieux. Celui-ci se déplace sur la scène judiciaire, et notamment les tribunaux administratifs, qui, de manière générale, trancheront presque toujours sur la base d'arguments de forme et non de fond, laissant ainsi en suspend la valeur légitime de l'intérêt général formulé par des élus locaux face à des arguments contradictoires issus d'intérêts concurrents, publics et/ou privés.

*En conclusion de cette section 2.1, nous retenons que la dynamique de régulation locale déplace les fondements du modèle de co-administration de l'action publique territoriale. La moindre implication des agents techniques de l'État dans le processus décisionnel réduit d'autant l'influence du formalisme des procédures réglementaires. Elle donne une place potentiellement grandissante aux habitudes de travail en commun et à une négociation autour des incertitudes et des ambiguïtés<sup>128</sup> des connaissances disponibles. Ce faisant, elle accélère le processus de substitution de l'intérêt général local par le bien commun territorial comme argumentaire de justification de la décision. Pour Jobert (1998), les « frontières de la domination légitime » entre acteurs changent de référents. La « décentralisation des légitimités » n'est cependant que partielle puisque les considérations de proximité des élus (interconnaissances, élections, intérêts personnels) importent au même titre que les considérations générales d'un État de moins en moins présent. À notre sens, cette affirmation mérite d'être questionnée. Si la logique de décentralisation est construite sur le postulat d'une égale légitimité des acteurs territoriaux dans la décision publique (Borraz, 1999), cette vérité juridique ne se traduit pas nécessairement dans les rapports sociaux interindividuels et interinstitutionnels. Au contraire, et comme nous le verrons à la section 5.1, les pratiques de l'action publique territoriale traduisent des phénomènes de domination puissants entre les diverses échelles d'intervention au sein desquels la place du droit est importante mais non exclusive. La légitimité à agir est avant tout un processus de reconnaissance sociale.*

---

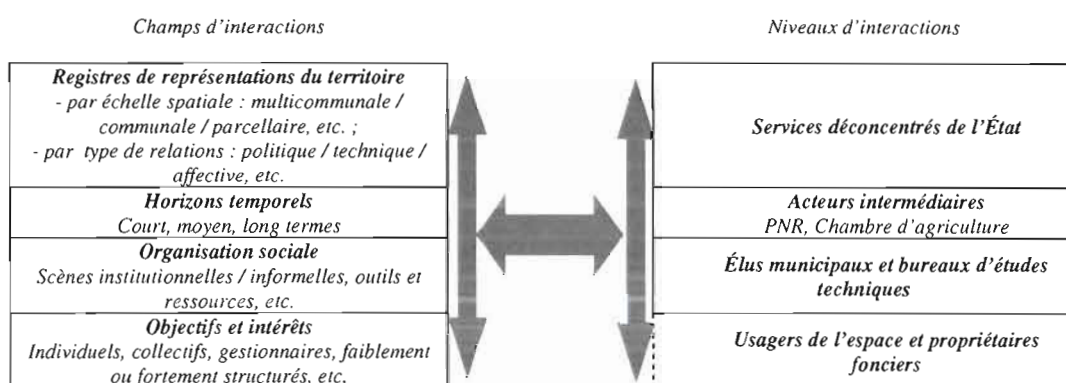
<sup>128</sup> Cf. I.3.3.

Ainsi, la proximité sociale et le principe d'élaboration associée des documents d'urbanisme<sup>129</sup> agissent à double sens. Si le maire occupe une place centrale dans la construction de la décision locale, l'édile municipal doit sa légitimité à l'élection et à sa capacité d'interaction avec les acteurs sociaux locaux, parmi lesquels les usagers de l'espace occupent une place importante. La décentralisation a ainsi fait évoluer le système de légitimation des règles locales d'urbanisme, passant d'une justification des choix avec et devant les services décentralisés de l'État à une légitimation croissante auprès des habitants. Alors que les usagers de l'espace, et notamment les propriétaires fonciers, constituent le public auquel s'adressent de manière croissante les élus, ils sont également les principaux acteurs de la contestation des règles locales par voie de consultation (enquête publique, réunions de concertation) et par voie indirecte (lors des élections locales, ou de requêtes juridiques).

La figure II - 3 propose une schématisation théorique des acteurs de cette dynamique de construction de l'action publique urbanistique en milieu rural. Elle met en évidence les quatre principaux champs d'interactions autour des registres de représentations du territoire, des horizons d'expression des intérêts, de l'organisation sociale de leur expression et des types d'objectifs et d'intérêts en présence. Ces quatre champs sont joués implicitement ou explicitement, volontairement ou involontairement, par quatre niveaux d'interactions mettant en présence des acteurs diversement dotés en ressources.

Ces niveaux d'interactions sont perméables entre eux. En outre, les acteurs développent des interactions différenciées sur d'autres scènes et selon des modalités particulières : entre les agences publiques, entre maires et techniciens de l'État, entre propriétaires et élus.

Figure II - 3. Cadre de négociation locale de la norme d'urbanisme



La disqualification, volontaire et croissante, des agents de l'État interroge ainsi les frontières sociales de la négociation mises en visibilité par la procédure formelle d'élaboration du plan local d'urbanisme. Elle induit une évolution dans les processus de légitimation des choix des élus

<sup>129</sup> Cf. 1.2.1.3.

locaux. Elle pose la question des conditions d'intégration des scènes formelles/informelles, des approches locales/durables, des normes de décision/justification. Dans le cadre actuel de la négociation locale de la norme d'urbanisme, les usagers de l'espace sont extérieurs à la négociation principale et simplement associés à travers la consultation ponctuelle et l'enquête publique. Dans les pratiques locales, leurs proximités individuelles différenciées avec les élus-décideurs construisent une potentielle inégalité de traitements générée essentiellement par des considérations non-institutionnelles et relevant des relations privées. Le cadre de la scène formelle de négociation de la norme de constructibilité dans les villages met alors en débat une alternative. Soit le législateur dessaisit les élus municipaux de cette responsabilité, au profit d'un acteur par exemple intercommunal, au risque de revenir à une situation proche de la régulation croisée des années 1960. Un petit nombre de notables locaux négocie alors la décision avec quelques techniciens territoriaux. Soit le législateur élargit la scène de négociation institutionnelle et met en place les mécanismes d'intégration des usagers de l'espace dans la décision, en faisant le pari que la mise en visibilité publique de leurs doléances aboutisse à un processus plus équitable que celui en vigueur actuellement.

La question soulevée par ces deux choix est alors celle de la conception prééminente de l'intérêt général local comme principe de justification de la décision publique. Dans le premier choix, le modèle français historique de la représentativité démocratique est conservé, quelques notables et bureaucrates négocient la règle locale. Le risque est celui d'une confiscation des choix territoriaux des acteurs les plus influents et les plus puissants, et ce d'autant plus que le caractère démocratique de la représentativité intercommunale est faible. Dans le second choix, la conception se déplace vers un bien commun territorial plus « utilitariste », entendu comme la somme des intérêts particuliers locaux en présence. Dans cette hypothèse, le problème majeur est celui de l'inégalité des acteurs dans leur capacité à faire valoir publiquement leurs doléances. L'idéaltype de l'intérêt général volontariste suppose en effet une capacité d'action autoritaire de l'État à imposer des objectifs extra-territoriaux d'urbanisme durable. Mais le modèle du bien commun local sous-tend une négociation plus ouverte avec les usagers de l'espace rural. Dès lors, la prise en compte d'objectifs globaux de développement durable apparaît d'autant moins aisée que ces territoires sont investis de revendications croissantes et contradictoires<sup>130</sup>.

La question du cadre de négociation est donc au final celle du contenu de l'action publique et de sa capacité à évoluer. L'intégration d'une norme extra-territoriale de durabilité orientée vers la prise en compte croissante d'enjeux environnementaux interroge les processus de déplacements des connaissances et les modalités concrètes de rapprochements de savoirs qui relèvent de rationalités, d'intérêts et de valeurs différentes.

---

<sup>130</sup> Cf. I.1.

## 2.2 Changement et innovation sociale dans les politiques locales

Avec la généralisation des politiques « procédurales » nationales dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement (cf. 2.1.1.3), les processus de formulation des contenus substantiels et de définition des modalités organisationnelles par les acteurs locaux occupent une place centrale dans l'élaboration des décisions locales. La dynamique de régulation amplifie les effets du passage à l'échelle locale en recentrant les enjeux d'urbanisme autour de la figure du maire rural. La question soulevée dans cette section est alors celle de l'influence potentielle de cette reconfiguration du processus local de décision dans le changement du contenu de la norme locale d'urbanisme résultant de la négociation. Dans quelle mesure un modèle de négociation centré sur le local est-il en mesure de faciliter la prise en compte d'enjeu de préservation des ressources naturelles ?

La notion d'urbanisme durable est fortement liée aux discours et aux revendications autour de la notion de changement par les acteurs qui portent ces démarches (Aggeri, 2000, p.32). Les ambiguïtés et les incertitudes de la notion d'urbanisme durable (cf. 1.3) entretiennent la controverse autour de leur dimension innovante, pour certains observateurs, simples affichages rhétoriques et pour d'autres, transformations profondes des modes de production des territoires (Theys, 2002). Comme le soulignent Mathieu et Guermond (2005), la controverse autour de l'utopie de la ville durable comme nouveauté aboutit assez généralement à une posture de dénonciation d'une nouvelle idéologie ou, au contraire, à une valorisation des actions publiques qui s'y réfèrent. Pour dépasser cette opposition plus politique que scientifique, les deux chercheurs proposent de focaliser l'analyse sur les discontinuités dans la fabrique de l'urbain avec les pratiques antérieures à l'émergence et à la diffusion de la notion. S'intéresser aux bifurcations sous-tend le choix méthodologique de partir d'une situation existante et d'analyser le processus en situation, sans s'appuyer sur une compréhension substantive univoque du champ sémantique de l'urbanisme durable. L'enjeu de l'innovation dans le contenu des PLU ruraux se pose donc à l'échelle de la commune, mais interroge également les héritages des accords juridiques passés.

La sous-section 2.2.1 présente les outils conceptuels pour analyser le changement dans la construction des normes locales d'urbanisme autour de la question de l'innovation dans les pratiques sociales et de ces effets territoriaux. Sur la base de ce cadre conceptuel, l'analyse propose une application à l'urbanisme communal de la « sociologie de la traduction » formulée par Michel Callon. La sous-section 2.2.2 propose ainsi un mode de compréhension du changement social qui opère davantage par hybridation locale que substitution des connaissances, des enjeux, des valeurs. Enfin, la sous-section 2.2.3 interroge l'influence de l'urbanisme durable comme savoir ambigu et incertain dans les déplacements potentiels des représentations et pratiques des élus locaux en matière de planification spatiale.



### 2.2.1 Les concepts de l'innovation<sup>131</sup>

L'imputabilité des dynamiques de changement n'est pas aisée à analyser. Pour Hillier et *al.* (2004, p.131), la conception européenne de l'innovation dans les politiques régionales a largement évolué depuis un quart de siècle, passant d'une vision orientée sur les technologies et la technique à une approche plus ouverte, incluant à ces conceptions initiales des dynamiques organisationnelles et sociales. Reprenant les analyses de Schumpeter appliquées à l'économie, Alter (2000, p.1) considère l'innovation comme un processus simultané de destruction et de création. Dans ce cadre, il distingue les notions d'innovation et de changement. Alors que le changement est défini comme la comparaison entre deux états stables (p.121), l'innovation est le processus de passage d'un ancien à un nouvel état (p.3). Suivant l'économiste autrichien, il distingue également l'invention, entendue comme la démarche et le résultat d'une nouvelle conception de différents ordres (biens, méthodes, processus de production, organisation de la firme, etc.), de l'innovation, entendue comme la démarche et le résultat de l'intégration d'une invention dans un milieu social (p.8). Pour lui, le mouvement de transformation est l'état dynamique le plus commun de l'organisation. Cette situation apparaît comme la plus adaptée à l'apparition de processus créateurs (p.126). L'innovation conçue comme une dynamique, et non un état, engendre initialement un désordre dans l'organisation et un déficit de régulation sociale qui nécessitent une rupture et donc s'accommode assez mal de l'ordre établi (p.39). Schumpeter résumait ainsi l'innovation comme une nouvelle combinaison entre les différentes ressources et leur usage social selon une trajectoire séquencée (p.14).

Nous proposons ici de centrer l'analyse sur la dimension territoriale de l'innovation (2.2.1.1), puis de questionner la manière dont les approches conceptuelles conçoivent l'innovation sociale (2.2.1.2), afin de mettre en évidence les difficultés auxquelles se heurte le chercheur dans la qualification des évolutions de l'action publique (2.2.1.3).

#### 2.2.1.1 Effets territoriaux de l'innovation

Pour Fontan et *al.* (2004, p.117), l'innovation est à considérer à toutes les échelles géographiques. Le territoire est appréhendé comme le catalyseur d'arrangements politico-administratifs et décisionnels particuliers, générateur de cultures d'innovation singulières, tout en étant en interaction avec les influences des contextes socio-économiques plus globaux. Mumford (2002, p.253) précise que « *at one end of this continuum, the development of new ideas about social organization, or social relationships, might involve the creation of new kinds of social institutions, the formation of new ideas about government, or the development of new social*

<sup>131</sup> La sous-section 2.2.1 emprunte quelques passages à Bombenger, 2010.

*movements*<sup>132</sup> ». L'innovation sociale doit ainsi surmonter les lacunes des institutions publiques et la non-satisfaction des besoins dans des pratiques concrètes caractérisées par le cadrage historique, territorial et institutionnel et la disponibilité des ressources (Hillier, Moulaert et Nussbaumer, 2004, p.135). Pour ces auteurs, il en résulte notamment que chaque innovation sociale est spécifique à son contexte. La question qui est donc posée est celle de la diffusion de cette innovation au sein du corps social (Fontan, Klein et Tremblay, 2004, p.121).

#### 2.2.1.2 Processus d'innovation sociale

L'innovation sociale se définit par trois caractéristiques principales (Chambon, David et Devevey, 1982 ; Fontan, Klein et Tremblay, 2004). Premièrement, l'innovation sociale est le fruit d'une demande exprimée à l'échelle locale. Deuxièmement, l'innovation sociale est une réponse à un problème collectif auquel les institutions n'ont pas apporté une réponse satisfaisante. Troisièmement, pour se diffuser, une innovation sociale a besoin de ressources notamment financières. Pour Lascoumes et Simard (2011), Simondon (1958) a été l'un des premiers à proposer d'étudier une innovation comme une dynamique chaotique de mise en convergence d'informations, d'intégrations de contraintes et d'arbitrages entre diverses alternatives. Ils analysent alors l'innovation comme un processus conventionnel basé sur un compromis entre acteurs et régulièrement réinterprété. Pour Alter (2000, p.17), en s'intéressant au processus d'émergence et de diffusion de l'innovation, il est donc possible de voir la mise en place séquencée d'une nouvelle norme sociale. Au fur et à mesure du processus, le nombre d'acteurs grandit et le degré d'innovation s'estompe pour devenir la norme commune. La mise en œuvre de l'innovation comme processus repose donc sur les réseaux sociaux des individus et des groupes. C'est dans cette dynamique sociale que Callon (1986, p.180) identifie un processus de déplacements, de négociations et d'ajustements des savoirs qu'il nomme « traduction » et sur lequel nous reviendrons (2.2.2).

Le processus d'innovation s'appuie sur des rythmes différents en fonction des temporalités et des dynamiques d'apprentissages des acteurs et des institutions. Il est donc morcelé, son évolution n'est pas continue, mais « dyschronique » (Alter, 2000 p. 188 et s.). Ces conflits de temporalités entre les différents éléments peuvent être identifiés en fonction de leurs causes : les erreurs de planification, l'incompatibilité entre deux changements, la concurrence des procédures et la valeur du temps. La figure II - 4 synthétise les six dimensions essentielles des trajectoires de l'innovation identifiées par Alter. Leurs dynamiques sont ainsi étroitement dépendantes des conditions sociales présentes, mais aussi des cadres hérités dans lesquelles ces trajectoires se développent.

---

<sup>132</sup> Traduction personnelle : « à l'aboutissement de ce processus, le développement de nouvelles idées sur l'organisation sociale ou les relations sociales, pourrait impliquer la création de nouveaux types d'institutions sociales, la formation de nouvelles idées au sujet du gouvernement, ou le développement de nouveaux mouvements sociaux ».

Figure II - 4. Les six dimensions essentielles des trajectoires de l'innovation

Une invention ne génère pas forcément une innovation.	L'activité d'innovation est imprévisible et imprescriptible et ne peut se limiter aux démarches institutionnelles qui s'en réfèrent.
Les séquences de l'innovation constituent différents niveaux d'appropriation sociale de l'invention.	L'action innovatrice s'appuie davantage sur des croyances que sur une rationalité économique.
L'innovation constitue une rupture avec l'ordre établi et s'apparente donc à une dynamique de déviance.	Le partage de ces croyances entre les individus permet la diffusion de l'innovation.

(Alter, 2000, p.39)

Fontan et *al.* (2004) rappellent également que si généralement le processus d'appropriation d'une innovation se fait par la négociation, il s'appuie dans certains cas sur une dynamique d'imposition. Dans tous les cas, ces chercheurs analysent le processus d'innovation sociale comme producteur de changement au sein des systèmes de régulation propres au territoire d'appropriation. C'est pourquoi l'innovation sociale, quelle soit portée par un individu ou un collectif s'inscrit toujours dans une interaction entre de multiples acteurs plus ou moins conciliants avec le processus de changement des pratiques et aptes à reconnaître et à accepter un nouvel usage social des ressources de l'environnement.

#### 2.2.1.3 Conduite de l'action publique

Fontaine et Hassenteufel (2002) mettent en évidence le décalage existant entre les sciences de l'action et les approches plus théoriques du changement social. Alors que les secondes insistent sur « l'incrémentalisme » et le « chemin de dépendance<sup>133</sup> » qui limitent les capacités de changement et favorisent l'inertie, les premières mettent l'accent sur des transformations omniprésentes et continues. Dans le cadre français, les études postdécentralisation insistent sur le changement, par exemple le passage d'un référentiel de la modernisation à un référentiel du marché (Muller, 2000), d'un État interventionniste à un État animateur (Donzelot et Estèbe, 1994), de politiques substantielles à des politiques organisationnelles (Lascoumes, 1996) ou de politiques nationales à des politiques territoriales (Faure, 2000)

Les deux chercheurs analysent ainsi le changement comme un mode d'investigation sociale, non comme une réalité définitive, en mettant en évidence les obstacles à l'analyse des évolutions. Le premier obstacle est l'absence d'échelle temporelle explicite de la plupart des analyses, celles-ci voyant la décentralisation de 1982-1983 comme la phase d'émergence de la capacité d'action

<sup>133</sup> La littérature nord-américaine parle de « Path Dependence » (Pierson Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, p.251-267, cité par Fontaine et Hassenteufel, 2002). Selon cette théorie, l'innovation est la plupart du temps une « stratégie réactive » et non « une mesure proactive », les structures des organisations limitant leur capacité à intégrer le changement (Fontan, Klein et Tremblay, 2004, p.120).

locale. Le second obstacle est la difficulté à articuler simultanément une analyse descendante et montante<sup>134</sup>, d'une échelle de l'État central vers les territoires et inversement, et finalement de mettre en évidence simultanément les limites du changement et la transformation de la décision centrale par le « filtre » territorial. La troisième difficulté de l'analyse du changement dans l'action publique est l'insuffisante prise de distance par rapport aux discours politiques sur le changement lui-même.

Au final, Fontan et Hassenteufel proposent deux grilles complémentaires de lecture pour appréhender les dimensions du changement de l'action publique. La première grille de lecture s'appuie sur le constat d'une libéralisation (introduction de normes et mécanismes de marché) et d'une privatisation (substitution des traditionnels acteurs publics par des acteurs privés) dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques. La seconde grille de lecture porte sur la complexification croissante des politiques publiques, entendue comme la multiplication des niveaux de décision et la généralisation des politiques transversales au détriment des politiques sectorielles.

L'application de ces grilles à une série de travaux permet à Fontaine et Hassenteufel d'esquisser quelques pistes qui semblent aller à sens contraire de nombreuses conclusions. D'une part, ils observent davantage un repositionnement des services déconcentrés de l'État qu'une substitution par des acteurs locaux ou privés. D'autre part, le passage d'un référentiel sectoriel à un référentiel transversal des politiques publiques semble également limité. La nouveauté porte essentiellement sur les discours de justification et les manières de définir l'action, le traitement de ces politiques restant sectoriel, voire devenant de plus en plus technique.

De manière générale, et rejoignant les travaux de Lascoumes (1994, 1996), les deux chercheurs concluent non pas à un changement de référentiel des politiques publiques territoriales, mais à une représentation plus ouverte et plus indéterminée des problèmes et des solutions, favorisant les hybridations et les déplacements entre des pratiques anciennes et des éléments nouveaux. Finalement, leur propos est assez proche de l'analyse de Rocher (1973, p.2) pour qui, parallèlement à des transformations pratiques et réelles de la vie sociale, le

« [...] changement, c'est aussi une idéologie, une perception du monde, une certaine conviction. Si beaucoup de choses changent effectivement autour de nous, c'est pour une large part parce que nous croyons qu'elles changent, ou parce que nous voulons qu'elles changent, ou parce que nous avons accepté qu'elles changent »

Pour le sociologue québécois, cette idéologie du changement signifie que « la bonne société » est celle à construire et que l'existant doit être transformé. Elle est porteuse d'une valeur morale, le changement étant nécessaire, le statu quo faute ou faiblesse. Certains travaux de recherche porteurs

---

<sup>134</sup> Souvent qualifiées respectivement de « top-down » et de « bottom-up ».

d'un discours de radical changement dans les pratiques de l'action publique, mériteraient ainsi d'être questionnés dans leurs conclusions au regard de cette conception idéologique et morale de la société qui s'impose à la plupart des représentants politiques.

Le cadre conceptuel du changement nous a permis d'identifier les fondements et les limites d'une analyse du changement territorial et de l'innovation territoriale. La sociologie de la traduction développée par Callon (1986) propose un cadre conceptuel et méthodologique pour saisir ces modalités de déplacements des représentations et des pratiques des acteurs territoriaux. Son approche présente l'avantage indéniable de construire un lien entre changements et héritages autour d'une dynamique d'hybridation des connaissances, des valeurs et des intérêts des acteurs.

### 2.2.2 La « traduction » sociale comme processus d'innovation

Dans un article resté célèbre, Callon (1986) propose un modèle d'analyse du changement appliqué à la question de la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. Face à l'épuisement des pêches sur cette partie du littoral breton, la proposition formulée par les scientifiques est celle d'essayer de faire se reproduire les coquillages en important une technique japonaise de culture qui fonctionne sur une variété de coquillages différente. Dans ce projet, les marins-pêcheurs (parce qu'ils veulent s'assurer un revenu important en garantissant la pérennité de la ressource dans une économie de pêche intensive), les coquillages (parce qu'ils veulent se perpétuer)<sup>135</sup> et les chercheurs (parce qu'ils veulent développer la connaissance sur les modes de reproduction des coquillages et se faire reconnaître dans un champ peu exploré par leurs pairs) sont amenés à coopérer pour chacun défendre leur intérêt. Ce processus d'intégration d'une nouvelle idée est dénommé « traduction » par le chercheur et se décompose en quatre phases qui tendent à se chevaucher : la problématisation (2.2.2.1), l'intéressement (2.2.2.2), l'enrôlement (2.2.2.3) et la mobilisation (2.2.2.4). Nous proposons ici d'expliquer ce modèle et de l'appliquer à la question de l'urbanisme durable en adoptant non pas une perspective globale et théorique autour de figures types du développement durable (Boutaud, 2004, p.61), mais à l'échelle communale et dans le jeu local d'acteurs.

---

<sup>135</sup> Si Callon mobilise également la place des actants « non-humains » (représentés dans son étude par les coquillages), nous n'aborderons pas ici cette thématique qui nous entraînerait trop loin de notre sujet.

### 2.2.2.1 La phase de problématisation

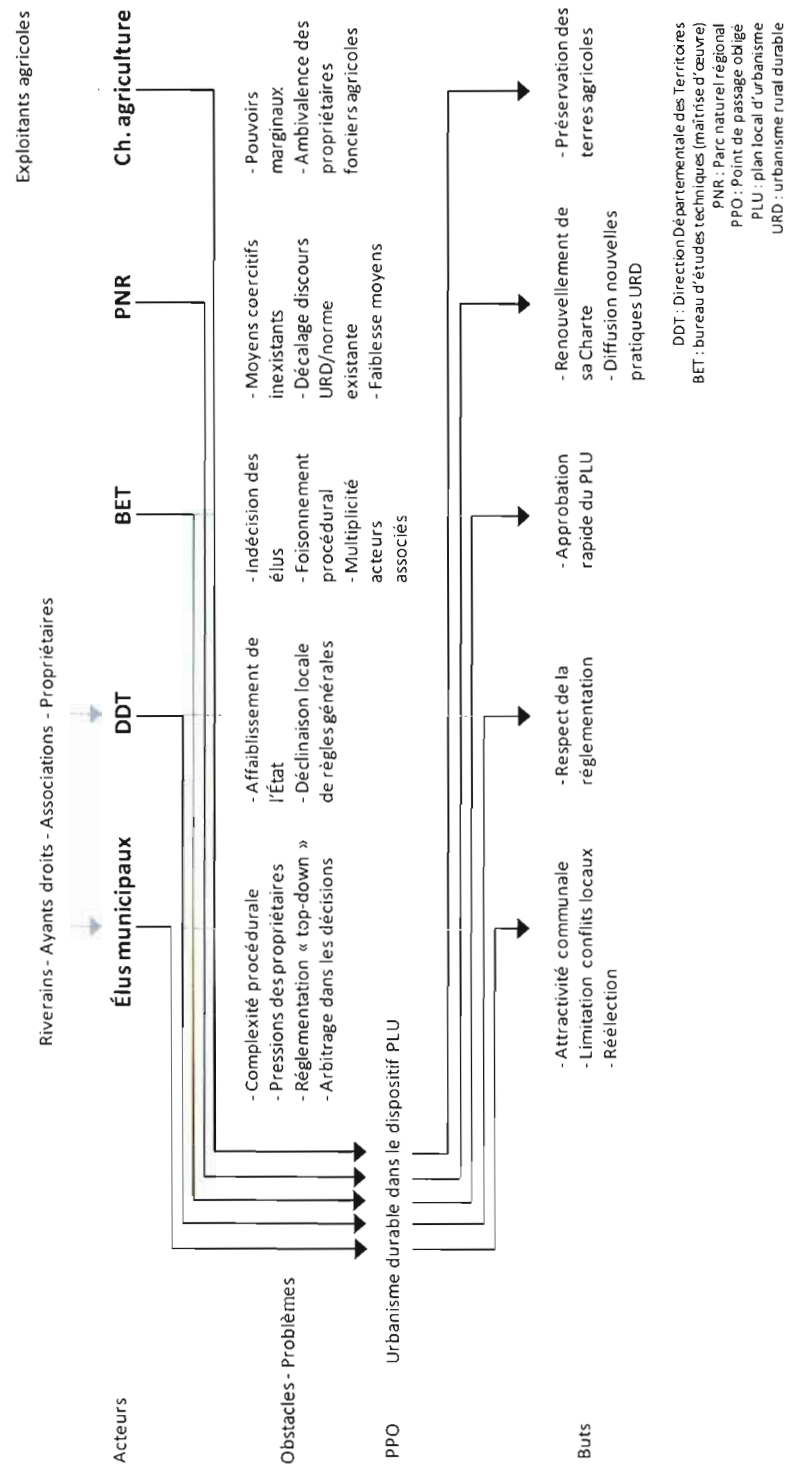
La première phase de problématisation construit la définition partagée d'une interrogation commune : les larves de coquillage peuvent-elles se fixer sur des collecteurs immergés pour croître ? Cette question est un point de passage obligé (PPO), c'est-à-dire que pour arriver à leurs fins propres, les différents protagonistes sont tenus de coopérer et de suivre une série de déplacements et à s'entendre autour d'une représentation convergente, mais pas nécessairement commune. Dans cette interrogation, Callon précise que :

« [L]es problèmes ne sont pas générés spontanément par l'état des connaissances ou la dynamique des programmes de recherche. Ils résultent de la définition et de la mise en relation d'acteurs qui n'étaient pas encore liés les uns aux autres. Problématiser c'est définir une série d'acteurs et dans le même mouvement identifier les obstacles qui les empêchent d'atteindre les buts ou objectifs qui leur sont imputés. Les problèmes, et les équivalences qui sont postulés entre eux résultent donc de l'interaction entre un acteur donné et toutes les entités sociales ou naturelles qu'il définit et pour lesquelles il s'efforce de devenir indispensable. » (Callon, 1986, p.184)

C'est ainsi que le chercheur propose une schématisation décrivant « l'association » entre différentes entités autour de problèmes qu'elles souhaitent résoudre et passant par un point de passage obligé indispensable qui leur permettra un échange commun.

Appliqué à notre recherche, le schéma prend la forme de la figure II - 5. La définition d'une norme locale d'urbanisme durable apparaît comme un « point de passage obligé » entre ces différents acteurs et intérêts propres. Ce PPO est structuré par une contrainte juridique. En effet, en l'absence de PLU (ou de carte communale pour les plus petites communes), les élus ne disposent pas de la compétence décentralisée de gestion du droit des sols. L'urbanisation de ces communes est par ailleurs souvent vue comme anarchique par les autres acteurs. Le PPO est également impulsé par les caractéristiques propres à la notion qui en font un objet politique, juridique et technique malléable avec lequel chaque acteur peut tenter de contourner ses obstacles respectifs tout en conservant ses objectifs. La figure II - 5 met ainsi en évidence la diversité des objectifs et des obstacles à résoudre qui touchent les différents acteurs en présence, mais également la simultanéité de buts poursuivis par un même acteur, notamment par les élus municipaux. Les arbitrages se négocient donc entre acteurs, mais nécessitent également une priorisation des buts poursuivis par un même acteur, leur conciliation n'étant pas toujours aisée.

Figure II - 5. Le système d'association locale des entités dans le dispositif de plan local d'urbanisme



C'est ainsi que positionné en interface, l' élu se trouve souvent en porte-à-faux vis-à-vis des intérêts contradictoires de ses administrés : la plupart des propriétaires veulent que leurs terrains soient classés constructibles, certains habitants refusent l'arrivée de nouvelles populations près de leurs habitations, d'autres enfin militent pour la sauvegarde d'un paysage, d'une pratique agricole ou encore, d'une caractéristique patrimoniale ou environnementale.

Dans le système technique et politique de l'urbanisme à l'échelle du village, la capacité d'action du citoyen-électeur-usager de l'espace est souvent hors institution par le jeu des interrelations de proximité avec les élus ou de mobilisation des réseaux professionnels auprès des chambres d'agriculture. Elle peut également être faiblement développée et s'appuyer sur la concertation, l'enquête publique ou le recours juridique contentieux. Si elle institutionnellement limitée, cette capacité d'action est pourtant réelle. Ces acteurs civils n'apparaissent dès lors pas directement dans le système de négociation. Ils agissent plutôt par le truchement d'un acteur institutionnellement impliqué avec lequel ils vont établir une interaction. Généralement il s'agit du maire, mais aussi parfois des services départementaux de l'État ou encore, de la Chambre d'agriculture pour ce qui concerne les exploitants agricoles.

Le schéma présente aussi une autre particularité. Dans le cas étudié par Callon, les acteurs ne se connaissent pas préalablement à la mise en place du dispositif de gestion de la production de coquillages. Au contraire, dans le cas des politiques d'urbanisme réglementaire, il existe une antériorité de pratiques entre certains des acteurs présents. C'est notamment le cas entre les acteurs publics (DDT, PNR) et parapublics (Chambre d'agriculture). Ils se retrouvent à d'autres échelles, par exemple dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, mais aussi sur d'autres procédures de PLU à travers le département. En fonction des contextes, ces relations d'interconnaissances génèrent des échanges d'informations, voire dans certains cas des projets communs, qui vont interférer de manière forte sur le dépassement des obstacles propres à chacun de ces acteurs (cf. 5.1).

En effet, les modalités de déplacements des attentes de ces techniciens ne se négocient plus seulement autour de l'objet du débat, le PLU de la commune en question, mais au regard de pratiques partagées par ailleurs, sur des territoires plus nombreux et souvent plus vastes. Les scènes transactionnelles (cf. 3.2.2) ne sont donc pas seulement locales, mais s'inscrivent dans des réseaux qui dépassent les problématiques propres à la commune considérée. Par ailleurs, les relations établies par les maires et par les bureaux d'études techniques en urbanisme peuvent également se développer dans ces cadres de relations interpersonnelles, même si celles-ci tendent à changer d'échelles du fait des réorganisations des administrations territoriales et du repositionnement des modalités d'actions de l'État déconcentré, des Parcs naturels régionaux et des Chambres d'agriculture.

Nonobstant ces facteurs non-institutionnels, les relations entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés, relèvent de registres différenciés. Les interactions entre DDT, PNR et Chambre



d'agriculture semblent s'appuyer, de prime abord, sur une représentation partagée, et réciproquement reconnue par les uns et les autres, de la construction d'un intérêt général pour le territoire. Une certaine méfiance semble se construire vis-à-vis d'une duplicité dont pourraient être porteurs les maires, notamment pour les services de la DDT. Enfin, les bureaux d'études intervenant dans ces communes rurales apparaissent souvent comme des exécutants techniques, faiblement dotés sur le plan conceptuel et au pouvoir charismatique limité, plus enclins « à tenir le stylo du maire »<sup>136</sup> qu'à accompagner une démarche d'urbanisme volontariste (cf. 5.1). Ces stéréotypes, s'ils caricaturent des relations locales toujours singulières, constituent néanmoins des filtres de représentations sociales qui circulent entre techniciens publics. Comme ils structurent de manière récurrente les discours de ces acteurs (cf. 5.1), leurs effets territoriaux dans le contenu de la norme locale d'urbanisme méritent d'être investigués (cf. 6.3.1).

#### 2.2.2.2 La phase d'intéressement

Callon (1986, p.185) souligne que la plupart du temps, les acteurs définissent leurs intérêts et leurs buts dans un ajustement permanent avec les autres acteurs. Cette identité sociale est donc construite dans une dynamique relationnelle. Le chercheur définit ainsi l'intéressement comme le processus consistant pour une entité à « imposer et [...] stabiliser l'identité des autres qu'elle a défini dans sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs ».

Le processus de traduction modifie en continu la géométrie et le rôle social des acteurs choisis. Le modèle pose deux questions essentielles aux phases de problématisation et d'intéressement. Dans un contexte donné, ces pratiques sociales ne sont jamais une activité univoque réalisée par un seul acteur. De manière générale, tous les acteurs participent d'un processus simultané de traduction dans lequel ils s'attribuent un rôle social propre, plus ou moins dominant, plus ou moins exclusif de l'action des autres acteurs. L'interaction qui en résulte, telle qu'analysée par Callon, est donc celle réalisée a posteriori par l'acteur ayant remporté le jeu d'interactions avec les autres participants, ou le parti pris du chercheur qui décrit la dynamique sociale qu'il vient d'observer. L'analyse du processus est donc socialement située et n'est pas neutre. La seconde question tient au fait que si, dans une certaine mesure, l'acteur dispose de ressources sociales qui lui sont propres et faiblement négociables, les frontières de ce qui se négocie évoluent continuellement dans un rapport de force plus ou moins favorable pour l'une ou l'autre des parties en présence. Comme l'ont montré Crozier et Friedberg (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993), l'évolution de ce rapport de force n'est pas la simple confrontation de ressources qui seraient des dotations ou à la disposition des acteurs. La construction de la décision

---

<sup>136</sup> Entretien avec le bureau d'études (BET) intervenant pour le compte de la COM 68, réalisé à Colmar le 26 novembre 2010.

est un jeu d'alliances et d'interventions individuelles qui se recomposent en permanence en fonction des informations nouvelles apportées aux acteurs en situation, mais aussi du positionnement de ces acteurs les uns par rapport aux autres et à leurs usages spécifiques des règles de l'interaction sociale. Autrement dit, ces acteurs suivent une démarche de « rationalité limitée », inégalitaire et évolutive. Dans ce cadre, « le pouvoir est une relation et non un attribut des acteurs », une « relation en situation, donc contingente aux acteurs et à la structure dans laquelle ils agissent » (Crozier et Friedberg, 1977, p.56). En outre, les agissements des acteurs, intentionnels ou non, font évoluer les caractéristiques de leurs environnements respectifs. Dès lors, l'intéressement peut s'analyser comme la dynamique réciproque et inégalitaire de stabilisation des modalités d'interaction entre acteurs au sein de dispositifs aux frontières mouvantes.

Appliqué à notre recherche, l'intéressement prend des formes dissociées en fonction des acteurs. Pour les acteurs publics, DDT, PNR et Chambre d'agriculture, l'enrôlement se développe à travers les obligations réglementaires et administratives de l'action publique. Celles-ci résultent de la réglementation de l'urbanisme et des modalités d'actions administratives qui en découle, mais aussi des choix discrétionnaires de ces administrations dans leurs modalités d'action territoriale<sup>137</sup>.

Par exemple, la DDT réalise un document à valeur réglementaire appelé « porter-à-connaissance de l'État<sup>138</sup> » recensant les obligations des communes en matière d'urbanisme, participe à certaines réunions d'élaboration et réalise le contrôle de légalité des procédures et actes. Au titre de son pouvoir discrétionnaire, la DDT du Haut-Rhin prépare actuellement de son propre chef une grille d'évaluation préalable et de suivi du développement durable dans les plans locaux d'urbanisme<sup>139</sup>. Celle-ci sera adressée aux communes sous forme d'une « note d'enjeux [...] sur l'ensemble des problématiques et des politiques de l'État que l'on veut voir inscrire dans le document d'urbanisme<sup>140</sup> ». Si cette démarche n'a pas de valeur juridique propre, elle porte néanmoins l'autorité de son émetteur qui réalise par ailleurs a posteriori le contrôle de légalité des actes administratifs.

Pour le Parc, l'intéressement prend par exemple la forme de construction d'une interface entre les différents acteurs. C'est ainsi que la démarche SIU expérimentée dans le cadre de cette recherche constitue l'occasion de développer un travail conjoint sur l'urbanisme avec les Chambres d'agriculture du Haut-Rhin, des Vosges et de Haute-Saône.

<sup>137</sup> Cf. section 2.1.

<sup>138</sup> L'article L.121-2 du Code de l'urbanisme précise que le « préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. [...] Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. Les porter à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique », consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 18 septembre 2011.

<sup>139</sup> L'exemple est développé au paragraphe 5.3.2.2.

<sup>140</sup> Entretien avec le Chef du Bureau Urbanisme et Planification territoriale de la DDT du Haut-Rhin le 13 janvier 2011 à Colmar.

Enfin, la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin développe actuellement des outils géomatiques spécifiques pour étudier la mutabilité des terres agricoles vers des usages urbains. Seule à développer des informations à l'échelle parcellaire, exhaustives et récentes, la Chambre se positionne comme un partenaire incontournable pour le suivi spatial de ce phénomène d'artificialisation des terres agricoles.

Pour les élus locaux, et notamment les maires, l'intéressement prend des formes variées : tantôt il s'appuiera sur l'usage d'une carte proposée par le Parc ou sur une référence à une expertise externe, tantôt sur un argument d'autorité appuyé sur une interprétation de la foisonnante législation de l'urbanisme (cf. 1.2), une autre fois sur sa connaissance fine du territoire et de la manière interpersonnelle de négocier avec un propriétaire pour éviter un recours contentieux (cf. 2.1.3).

Sous des formes différentes, et mobilisant des ressources connexes, chacun des acteurs va diversifier ses modalités d'action en utilisant prioritairement celles qui lui apparaissent les plus stratégiques. L'efficacité de ces ressources est testée en permanence au cours des multiples transactions sociales de la procédure d'élaboration du PLU. Chaque acteur met en parallèle ces ressources avec les compétences techniques dont il dispose et au regard de la légitimité sectorielle qui lui est reconnue par les autres acteurs.

#### 2.2.2.3 La phase d' enrôlement

Callon (1986, p.189) définit l' enrôlement comme un « intéressement réussi ». « Décrire l' enrôlement, c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettront d'aboutir. » L'adhésion au processus en cours est progressive, ponctuelle et discontinue. Elle s'appuie successivement ou simultanément sur des pratiques d'autorité légale, de transaction, de consentement sans discussion, voire de séduction. L'efficacité de cette dynamique dépend notamment de la capacité des acteurs à faire évoluer les positions des uns et des autres et à renégocier la sienne en fonction de ses propres objectifs.

Appliqué à notre recherche, l' enrôlement peut se comprendre comme la capacité des acteurs en présence à s'entendre autour d'une traduction localisée des grands principes de l'urbanisme durable en règles locales du futur plan local d'urbanisme. L'analyse de l' enrôlement passe alors par la prise en compte de la démarche SIU et des médiations qu'elle crée à travers la structure de la scène de négociation et des acteurs impliqués, des dispositifs tels que la carte ou l'évaluation, ou encore les déplacements des objectifs de chaque acteur par le recours à la notion d'urbanisme rural durable.

#### 2.2.2.4 La phase de mobilisation

Pour Callon, la mobilisation est la phase pendant laquelle les acteurs acceptent ou non d'être représentés par des porte-paroles qui rapporteront à la société et agiront au nom des autres acteurs. Si, dans l'exemple des coquilles Saint-Jacques, la convergence semble forte au point d'aboutir, dans un premier temps, à une mobilisation unique, ce n'est que très rarement le cas.

Dans notre recherche, des interactions sociales et des relations interpersonnelles entre acteurs en présence préexistent au contexte de l'étude. Si « traduire, c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est s'ériger en porte-parole », le consensus unanime est un objectif hors d'atteinte pour les dispositifs de planification urbaine. En effet, la fixation de droits à construire - et donc l'énoncé d'interdictions - n'est jamais un jeu à somme nulle (Lacaze, 2010). Sur le marché foncier, ce que les uns perdent, les autres le gagnent (en partie). En effet, la valeur potentielle des terrains dépend notamment du niveau de la demande en foncier constructible et de la rareté relative des parcelles à urbaniser. L'urbanisme réglementaire est donc une activité de raréfaction relative de la ressource sol.

La mobilisation aboutira toujours à des situations de conflit, d'acceptation tacite ou d'ambiguïté provisoire, fondées sur des accords partiels et non-institutionnels. La situation peut alors s'appréhender dans le modèle conceptuel de « transaction sociale » et de « consensus ambigu » esquissé à la sous-section 3.2.2. C'est par exemple le cas des « marchandages » entre des élus et un propriétaire aux multiples parcelles qui pourra monnayer des droits à construire entre plusieurs sites, ici une réduction des droits, mais là une ouverture de nouvelles possibilités. L'interaction sociale de proximité qui se crée sur un problème individualisé ne repose donc pas sur des acteurs stables. Le processus de traduction mobilise une diversité de registres de légitimation et la construction d'interactions sociales et/ou cognitives avec le maire (et sa légitimité issue de l'élection), les agents de l'État (et leur pouvoir coercitif appuyé par le monopole de la violence légitime), les experts territoriaux (comme les discours du Parc sur les « bonnes pratiques » observées dans différentes régions), une filière professionnelle (comme la Chambre d'agriculture qui appuie une préservation du foncier agricole comme outil de production) et parfois des objets divers (comme les besoins des générations futures ou la qualité des paysages).

Pour Callon, un discours souvent équivoque a ainsi mis les acteurs en relation par un jeu de déplacements, de négociations et d'ajustements. Le processus de traduction fonctionne généralement par des phases plus complexes que le découpage analytique suggéré précédemment, les aller-retour étant nombreux, les porte-paroles multiples. Dans un cadre institutionnalisé de planification urbaine, le processus de traduction s'appuie sur des légitimités multiples, provisoires,

souvent cachées, pour laisser aux élus locaux un leadership dans la représentativité publique et le portage de la décision.

Le processus de traduction sociale des connaissances ne procède donc pas par assimilation, mais par hybridation entre des savoirs hérités et des savoirs rapportés. Ces derniers sont toujours réinterprétés à travers la dynamique collective et en fonction de la capacité des acteurs à jouer du déplacement stratégique de leurs intérêts pour faire accepter au mieux leurs exigences, quitte à les reformuler. Avec la remise en cause de l'action des agents de l'État, quel(s) acteur(s) est (sont) alors susceptible(s) de porter les objectifs d'urbanisme durable et de permettre un processus de traduction de ces connaissances extra-territoriales dans le plan local d'urbanisme ?

### 2.2.3 La durabilité comme vecteur de changement

Le processus de « traduction » de Callon met ainsi en évidence le rôle de réseaux d'interactions spécifiques et des acteurs intermédiaires dans la construction de significations communes (Lascoumes, 1996, p.325 et s.). Cette dynamique s'exprime dans un contexte d'hétérogénéité croissante des enjeux, des programmes et des réseaux d'acteurs impliqués dans les politiques publiques. Ces processus de traduction génèrent la plupart du temps des transactions sociales inégalitaires, dans lesquelles la qualification et la pondération de la situation-problème sont ajustées localement. Comment ces ajustements générateurs de changement peuvent-ils être appréhendés du point de vue des politiques environnementales et du développement durable ?

Muller (2007a, p.87) formule l'idée que les discours des acteurs sont des récits partiellement autonomes par rapport à leur énonciateur parce « qu'ils ne sont pas que des mots, mais des relations sociales mises en mot ». Si ces récits tendent à s'imposer aux acteurs, c'est parce que la mise en mots leur échappe partiellement et individuellement. Les structures sociales font donc peser un cadre normatif collectif dans lequel les acteurs disposent d'une marge d'incertitude et donc d'autonomie discursive plus ou moins forte. Celle-ci demeure néanmoins partiellement limitée parce que pour légitimer leur position sociale, les acteurs doivent s'inscrire - par reflet ou pour opposition - dans les présupposés de la fonction sociale qu'ils occupent. C'est ainsi qu'un élu incarne le mandat municipal qui lui échoit. Il porte donc une rhétorique qui, d'une manière ou d'une autre, trouve son sens au regard de l'image sociale conférée à sa fonction. Le changement dans cette rhétorique propre à une fonction sociale et à une manière de construire un discours territorial est de plus en plus vu comme un processus incrémental, au détriment d'une approche plus traditionnelle de la rupture discursive (Streeck et Thelen, 2005, cités par Muller, 2007a).

Cette interprétation rejoint celle de Lascoumes (1994, p.11) pour qui les politiques publiques s'expriment toujours dans leur continuité historique et au regard des héritages des actions collectives antérieures. Pour qualifier cette dynamique d'interaction entre héritages et changements, il propose le concept de « transcodage ».

« L'espace social et politique est toujours préalablement organisé par des programmes antérieurs sur lesquels viennent se surimposer les nouveaux, réorientant en partie des catégories de pensée, d'action, de jugement, déplaçant ou reformulant des enjeux. Par transcodage nous entendons alors l'ensemble de ces activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratiques dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations éparses et les lire comme une totalité ; c'est aussi les traduire dans un autre registre relevant de logiques différentes, afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. » (Lascoumes, 1994 p.22)

Le concept de « transcodage » est relativement proche de celui de « traduction » proposé par Callon. L'intérêt de la démarche repose surtout dans son application aux caractéristiques de politiques portant sur des ressources environnementales, équivoques dans leur qualification et nécessitant par là même un processus d'intégration de points de vue et de pratiques différenciées. Le concept questionne la notion d'innovation en la replaçant dans le contexte de l'existant, de l'héritage. Lascoumes parle ainsi « d'entreprises de recyclage » mobilisant des pratiques, des outils techniques (zonages, typologies, des données) et des cadres relationnels préexistants qui sont réinterrogées par un savoir, une idée, une posture différenciée. Pour les questions liées à l'environnement, cette innovation s'inscrit généralement dans l'incertitude et la controverse. Beck (2003, p.343) souligne ainsi la fin du monopole scientifique et technique sur la définition de connaissances stabilisées : « la science devient de plus en plus nécessaire, mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité ». En résumé, pour Lascoumes, le transcodage se décline analytiquement en cinq activités de production de l'activité collective : « l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la qualification en problème politique, la communication interne et externe de cette production, enfin le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises ».

Appliqué à notre recherche, le concept de « transcodage » permet de rompre avec le sens commun qui voit souvent une dimension d'innovation dans les discours du développement durable. Il permet d'insister sur la notion d'héritage des pratiques sociales dans le cadre communal. En effet, comme nous l'avons vu, les pratiques de l'action publique connaissent actuellement des transformations marquées, tant dans les services de l'État que des acteurs institutionnels locaux (PNR, Chambre d'agriculture). Des transformations sociétales plus profondes se font jour (« judiciarisation » et « juridicisation » des rapports sociaux (Jacq, 2009), incertitude des connaissances (Giddens, 1994), contestation des légitimités traditionnelles). Notre étude interroge donc en contexte le poids de ces structures historiques dans le déplacement des

représentations et pratiques des élus locaux en matière d'urbanisme local. Ainsi, même si l'énonciation du développement durable est porteuse d'un discours affirmé de nouveauté (Zaccaï, 2002, p.39), il présente également de fortes continuités avec un certain nombre de notions et pratiques existantes<sup>141</sup> parmi lesquelles la participation des populations à la décision, la dimension environnementale du territoire ou encore, la rhétorique du projet comme fondement de l'action publique (p.331).

Torres (2000) y distingue deux types de normes de durabilité. Les « normes-objectifs » sont des règles de durabilité généralement construites dans un cadre a-spatial, donc à l'extérieur de leur territoire de mise en œuvre, sous une forme impérative. Les « normes-résultats » sont construites par le territoire sur la base des impératifs précédents. Elles servent de guide à une trajectoire locale de développement durable. Elles relèvent de champs scientifiques, économiques ou socio-éthiques. Elles prennent la forme de règles de droit, de prescriptions techniques ou encore de règles de conduite et de grands principes. Zuindeau (1996, cité par Torres, 2000) montre que le passage à une échelle locale fait perdre leurs sens aux règles portant sur des normes écologiques globales, comme le réchauffement climatique. De manière plus générale, le changement d'échelle entre production de normes globales et mise en application bute sur leur caractère exogène. Produites sans lien avec le territoire, ces règles globales et théoriques ne sont pas toujours accompagnées dans leur traduction par des acteurs tiers au cours de processus de transactions sociales locales. Zuindeau (2000b, p.44 et s.) en tire comme conclusion que le développement durable est tout à la fois une norme « socialement indiscutable » lorsqu'il énonce un objectif de préservation environnementale à l'échelle globale et « socialement discutée » lorsqu'il porte sur un territoire particulier à l'échelle locale. Son contenu normatif « renvoie à des valeurs qui prennent une signification différente selon les cultures et même selon les individus ». Le processus de traduction de l'urbanisme durable n'est pas seulement une hybridation entre des savoirs hérités et des connaissances rapportées. La norme extra-territoriale de durabilité est également très perméable aux attentes des acteurs qui la véhiculent. Cette particularité permet donc à cette norme de circuler et de s'hybrider aisément avec les contenus cognitifs hérités. Mais la faiblesse de la notion tient à ce qu'en s'accommodant de valeurs, d'intérêts et d'objectifs si divers, elle perd pour les acteurs sa force énonciative et ne constitue plus un facteur de justification pertinent en situation d'interactions.

En outre, l'espace est souvent appréhendé comme neutre sur les modalités d'hybridation des formes de durabilité. Pourtant, comme les changements d'échelles de l'action publique transforment le contenu des politiques publiques, le passage d'une approche globale à une approche locale recompose le contenu de la norme (Godard, 1994) et modifie les systèmes de valeurs rattachées aux biens. Ainsi, pour Zuindeau (2000b, p.56 et s.), la focalisation du développement durable sur un territoire restreint réduit le degré de durabilité de son action dans la

---

<sup>141</sup> Cf. section 1.3.

mesure où les compensations territoriales au sein même du territoire sont quasi nulles. Seul un double système de règles, à la fois internes et externes au territoire (c'est-à-dire du territoire avec les territoires extérieurs), permet la prise en compte de la dimension territoriale du développement durable. La diversité de ses conceptions de même que l'incapacité du développement durable à constituer un système de légitimation cohérent et unifié donnent à cette notion appliquée localement l'apparence d'un « contrat ». Ce « contrat porte non seulement sur des actions à mettre en œuvre, mais aussi en amont sur la conception même de la durabilité, des principes qui lui sont sous-jacents, et des règles à satisfaire ». Si certains principes semblent inhérents à la durabilité (précaution, usage économe des ressources, etc.), leur interprétation laisse beaucoup de latitude dans leur qualification et pondération territoriales. Localement, le développement durable résulte donc de connaissances objectives du territoire, de contraintes réelles ou appréhendées, de principes généraux, mais aussi de rapports de force et d'intérêts territoriaux qui, quelques fois, tendent à « oublier l'ensemble des régulations qui structurent le "global" ».

*En conclusion de cette section 2.2, nous retiendrons que les questions sociales soulevées par la notion de durabilité ne possèdent pas de solution définitive ou optimale, aucun moyen algorithmique d'y parvenir n'existe et leurs limites temporelles et spatiales ne sont pas clairement définies (Delord, 2009). La faiblesse de la notion de durabilité tient donc à l'ambivalence des valeurs qu'elle porte. Elle ne constitue un facteur de changement des pratiques qu'à la condition que les acteurs qui la portent l'investissent d'objectifs en déplacements par rapport aux héritages territoriaux.*

*Dans ce cadre, Godard (1994) a montré que la durabilité est un « concept non fractal », le changement d'échelle entre la définition globale des principes et leur opérationnalisation locale induit, à travers un exercice de négociation communal ou intercommunal, une transformation de la qualification et de la pondération de ces principes théoriques (Zuindeau, 2000b). Or en focalisant la négociation du PLU autour du maire rural tout en réduisant l'intervention des agents de l'État déconcentré (qui se réfèrent et se légitiment à des échelles et des valeurs partiellement extra-territoriales), la dynamique de régulation locale réduit la possibilité de questionner les valeurs, les objectifs et les intérêts hérités localement et investis dans le plan local d'urbanisme par des connaissances extra-territoriales. À moins de convenir que les exigences locales des élus répondent aux enjeux globaux de l'urbanisme durable, la dynamique de régulation locale semble ainsi limiter les pratiques de changement dans le contenu de l'action publique.*



## 2.3 Le rôle de médiation des outils techniques dans les dynamique du changement

La section précédente a mis en évidence que la construction de la décision territoriale est un processus de changement qui se développe au sein de structures sociales héritées. Elle s'élabore au sein de dispositifs d'action publique qui dessinent les cadres d'interactions sociales entre les acteurs de la décision. Cette troisième section étudie la capacité d'innovation introduite par le recours à ces objets techniques. Elle questionne ainsi la mobilisation des instruments d'action publique comme médiateurs dans l'interaction entre acteurs de rationalités et d'intérêts différenciés. Elle interroge l'impact concret des outils sociaux, cartographiques et évaluatifs d'aide à la décision dans l'émergence et l'institutionnalisation des préoccupations de durabilité auprès des acteurs politiques non-professionnels dans des territoires ruraux faiblement technicisés. Comment opèrent les outils et les dispositifs de l'action publique dans la définition de la norme locale d'urbanisme et la traduction locale des enjeux de durabilité ?

Pour répondre à cette question, nous proposons tout d'abord d'aborder l'étude des « objets médiateurs » comme méthode d'investigation des interactions entre acteurs autour des instruments qui balisent la construction de la décision (2.3.1). Puis, nous focaliserons notre attention sur les cartes et les méthodes d'évaluation qui constituent, dans le champ de la planification spatiale, des outils utilisés de manière croissante dans la traduction des objectifs territoriaux du développement durable (2.3.2).

### 2.3.1 Les objets intermédiaires et leur fonction de médiation

Étudier les dispositifs d'action publique en situation, c'est ouvrir la possibilité de saisir la construction de l'action publique territoriale non pas seulement par le biais des rationalisations a posteriori (dont le matériel de recherche est souvent recueilli par des entretiens avec les acteurs), mais également des « pratiques en train de se faire » (Mélard, 2008c). Pour Mélard, la complexité des situations<sup>142</sup> de l'action territoriale conduit de plus en plus les porteurs de projet à penser les situations-problèmes à travers des objets techniques. Les plans, chartes, programmes deviennent des cadres permettant de baliser des interactions sociales difficiles à gérer dans les situations de forte incertitude et d'ambiguïté sur les connaissances, et où aucun leadership ne se dégage clairement. L'élaboration de ces outils techniques passe par la création d'« objets intermédiaires ».

<sup>142</sup> Delord (2009, p.155) définit les « systèmes complexes » comme « un ensemble d'entités autonomes en interaction exhibant des dynamiques cohérentes en termes de développement interne et de réponse aux contraintes externes. Il semblerait cependant que la complexité telle qu'elle est pensée dans le cadre du développement durable soit absolument irréductible à l'une ou l'autre des approches de la complexité [...]. On ne saurait établir de hiérarchie entre le social, l'économique ou l'environnemental, tout comme on ne saurait réduire le concept de développement durable à l'une ou l'autre de ses composantes faute de la voir disparaître ou se vider de sa substance ipso facto ».

Sans être la finalité de la décision publique, ils cristallisent les processus de transaction sociale dans la définition des problèmes, la formulation des enjeux et la circulation de l'information. Après avoir défini ces objets intermédiaires (2.3.1.1), nous analyserons la manière dont ils opèrent une médiation entre des savoirs hétérogènes (2.3.1.2).

#### 2.3.1.1 Les objets intermédiaires dans les processus décisionnels

Les travaux portant sur la médiation de l'action publique par les outils techniques sont encore peu nombreux (cf. 3.2.3). L'équipe SEED (Socio-économie, environnement et développement) de l'Université de Liège a développé une recherche originale, inspirée des sciences de gestion, étudiant la manière dont les « objets intermédiaires » structurent le processus décisionnel en matière de politiques territoriales et environnementales. Dans ce domaine, l'ouvrage coordonné par Mélard (2008b) constitue l'une des rares références à laquelle nous empruntons les analyses présentées aux paragraphes 2.3.1.1. et 2.3.2.2.

Pour Mélard (2008c), les objets intermédiaires prennent la forme de cahier des charges, articles de loi, instruments de mesure ou encore supports d'illustrations et de représentations visuelles. Ces objets techniques permettent de conférer à chaque participant du processus décisionnel une place particulière autour de marqueurs visibles et matériels. Ces derniers vont progressivement être investis, souvent partiellement, du contenu substantiel de la situation-problème et des réponses apportées. Cette approche par les objets intermédiaires propose une conception constructiviste de l'action publique et de ses techniques. Elle s'appuie sur l'idée « d'objets médiateurs » qui ne pose pas la question sous forme de transmission de savoirs, mais de transformation des problèmes et des solutions de l'action publique. En effet, la diffusion d'un objet technique, né dans un lieu précis, ne véhicule pas seulement une utilité économique (p.27). La circulation de l'objet médiateur « transporte une certaine philosophie sur la manière avec laquelle les choses doivent être pensées, conçues ou résolues. Du point de vue de l'action collective, cette fois, il joue un rôle prescriptif : il dit comment le monde doit être appréhendé, il offre une direction à l'action et il implique une certaine manière de voir, de définir les usagers et leurs compétences ».

Pour Mormont et Hubert (2008), la médiation désigne le processus de redéfinition des objectifs, de construction des instruments et de reconfiguration des collectifs d'acteurs qui résultent de la rencontre des acteurs dans des interactions autour de pratiques. L'objet intermédiaire peut être analysé conceptuellement sous la forme de « boîtes noires » (Latour et Woolgar, 1988), « d'objets-frontières » (Star et Griesemer, 1989) ou « d'objets médias » (Jeantet *et al.*, 1996). Du point de vue de l'action publique, l'enjeu porte sur la capacité de l'objet médiateur à transformer le contenu de la situation-problème collective. Pour cela, il s'appuie sur le

processus de « traduction » mis en évidence par Callon<sup>143</sup>. À travers cette dynamique, la nature et les modalités d'usage de l'objet médiateur modifient le travail de conception, les interactions entre acteurs et le contenu de l'innovation (Jeantet *et al.*, 1996). Il en résulte que ces objets intermédiaires sont nécessairement locaux et liés aux cadres de leur construction (Mélard, 2008c).

La forme de l'objet médiateur peut être « fermée lorsqu'il joue un rôle avant tout prescriptif » et « ouverte lorsque plusieurs interprétations peuvent survenir dans son usage ». Ces objets sont donc à la fois le support et les conditions de construction du changement dans l'action. L'intérêt de ce concept est qu'il permet d'étudier conjointement d'une part la forme et le contenu à travers la matérialité de l'objet médiateur et, d'autre part la dynamique collective qui se construit entre les acteurs autour de la production de celui-ci.

#### 2.3.1.2 Processus de médiation par les objets intermédiaires dans les politiques environnementales et de développement durable

Dans les politiques environnementales, Teulier et Hubert (2008) observent que « l'espace de problème » est inexistant. Celui-ci comprend à la fois la formulation du problème, l'ensemble des solutions possibles et l'ensemble des solutions retenues. En effet, un ou plusieurs éléments posent problème, interagissent les uns sur les autres, mais le problème est informulable dans l'immédiat. Si chacun a un ensemble de solutions, celles-ci ne sont que partielles parce qu'elles ne qualifient qu'une partie de « l'espace de problème ». Les deux chercheurs notent que contrairement à une situation en univers stabilisé, les problèmes environnementaux sont cumulatifs, interactifs et collectifs. La définition de « l'espace de problème » n'est donc pas donnée ou instantanée, mais « mature au fil des pratiques ». Cette représentation processuelle de l'action publique rejoint l'analyse proposée par Lascoumes et Le Bourhis dans la définition d'un « bien commun territorial » (1998, cf. 2.1.5). Face à cette impossibilité de construire une représentation collective du problème environnemental, Haynes et Mougenot (2008) voient dans les objets intermédiaires un vecteur de socialisation des acteurs aux politiques environnementales. Ce terme qualifie « les processus de création de liens à partir de et via un objet ». Cette dynamique s'exprime selon trois entrées.

Premièrement, cette socialisation est d'abord un processus de familiarisation de l'acteur avec la situation-problème et les autres protagonistes. En adaptant cette question au contexte de notre recherche relative à l'élaboration du PLU en milieu rural, le processus de socialisation à l'enjeu de l'urbanisme durable de l' élu municipal passe par plusieurs stades. Au lancement de la démarche, cette familiarisation prend souvent la forme d'une découverte de la commune comme une totalité à travers les outils diagnostics et les objets intermédiaires notamment cartographiques. Alors que le

---

<sup>143</sup> Cf. 2.2.2.

projet avance, elle consiste également dans une immersion au sein du cadre réglementaire de l'urbanisme local et la prise de contact avec les acteurs techniques de la démarche. Enfin, dans un cadre d'action publique caractérisé par la proximité entre élu et usager de l'espace (cf. 1.2.3), cette socialisation consiste surtout à construire une double posture sociale, dans le champ de l'individuel et de l'intime et dans celui du collectif et du politique. Dans cette dynamique de construction d'un projet collectif, les objets intermédiaires permettent de « se parler » avec des modes d'investigation du territoire qui par leur technicité initiale ne sont pas toujours familiers et projettent une vision singulière - généralement non pratiquée - du territoire communal.

En second lieu, la socialisation révèle, déplace et construit, des identités plurielles pour les acteurs et permet les circulations entre celles-ci. Les acteurs passent progressivement du statut de « récepteurs » à celui « d'émetteurs de messages ou d'actions ». Au fur et à mesure que la médiation se déroule, chacun va affiner la construction d'une propre identité « en contexte » qui lui fait sens parallèlement à la « rigidification » progressive de la situation-problème. L'objet intermédiaire est investi de ses rationalités diffuses.

Troisièmement, par la requalification de la situation-problème, la socialisation génère des changements dans l'action publique repositionnant les enjeux, les acteurs et les solutions, processus sur lequel nous nous sommes déjà arrêtés (cf. 2.2).

#### Un schéma de médiation par les objets intermédiaires

-(Mougenot et Stassart, 2008, p.73 et s.)

Les politiques territoriales de développement durable doivent faire face à trois difficultés majeures : l'usage de légitimités et de formes d'organisation partiellement extérieures au territoire, l'hétérogénéité des connaissances mobilisées et la nécessité d'engager les acteurs au-delà de la seule construction réglementaire.

Pour dépasser ces limites, les deux chercheurs proposent un schéma de médiation autour des objets techniques qui suit une séquence « convention/représentation/transformation ».

1. La « **convention de départ** » s'appuie sur des ressources internes préexistantes et des ressources externes au groupe local. Elle vise à répondre à la question « qu'est-ce qui permet un accord de départ dans un groupe qui n'est pas vraiment constitué et autour d'un problème qui n'est pas défini précisément ? » L'objet construit une scène locale, dans une temporalité et une spatialité singulière, par « l'accrochage qui n'est pas une simple adaptation d'un monde vers l'autre » de préoccupations (individuelles/collectives, publiques/privées, scientifiques/ordinaires), de faits et d'engagements.

2. L'étape de « **représentation** » est induite par des objets intermédiaires accessibles au regard de tous, aux caractéristiques matérielles particulières (format, support, graphisme). Elle cherche à répondre à la question « comment ce problème peut-il être représenté ? » La représentation est légitimée par le cadre qui a engendré ces supports matériels lors de l'étape de « convention ». Le caractère collectif ou rapporté de l'information est généralement exposé sous forme de rapports, de schémas, de graphiques accessibles à tous, ce qui lui confère une légitimité croissante. Les images associent des informations souvent disparates et offrent une autre vision, permettant de commencer à penser l'impensable ou le conflit. Les objets visuels (cartes, plans, schémas) offrent une vision totalisante d'informations jusqu'alors éparées. En ce sens, ils proposent un « résumé » de la situation. Ils peuvent modifier la représentation d'usage des lieux en

faisant cohabiter des fonctions sociales qui restaient cloisonnées dans des sphères cognitives différenciées.

3. L'étape de « **transformation** » s'appuie sur les nouvelles connaissances générées lors de la phase de représentation et interroge ce que « la saisie de cette image provoque ou permet ». En passant de connaissances fragmentées et non exprimées à une « totalité médiatisée » (Nonaka et Toyama, 2003), la compréhension et la réflexivité collectives sur la situation-problème évoluent. Débute alors une démarche d'inclusion/exclusion des éléments intégrés au projet, mais aussi des acteurs impactés et concernés et de redéfinition des règles du travail collectif.

Au final, les objets intermédiaires sont « des temps de construction des légitimations et d'exploration des légitimités ». Leur caractère dynamique et éphémère ne tient que par les engagements révisables des acteurs en présence.

Au final, l'approche par les objets intermédiaires permet d'enrichir une investigation centrée sur les résultats des différentes étapes de construction de la décision, telle que le propose l'analyse de politique publique (cf. 3.2.1) par une étude centrée sur les petites négociations, dimension constitutive mais pourtant délaissée des travaux des politistes, autour de supports ponctuels qui ne constituent pas la finalité de l'action publique territoriale (Mélard, 2008a). Elle propose donc un cadre méthodologique capable de saisir plus finement les modalités d'interactions sociales entre acteurs et la dynamique des pratiques de construction de l'action publique dans leur contexte. Cette approche nous semble donc particulièrement pertinente pour la mise en œuvre d'une recherche-action (cf. chapitre III). Cette focalisation de l'analyse trouve toute sa place dans une période où les échelles, les acteurs, les enjeux et les résultats de l'action publique sont interrogés pour leur pertinence. Ce niveau d'analyse révèle mieux les « tâtonnements » et le « bricolage » (Allie, 2005) de la gestion territoriale qu'une approche uniquement centrée sur les produits du processus décisionnel ou leur adéquation aux objectifs institutionnels.

Nous proposons d'enrichir l'analyse des objets intermédiaires par une analyse des effets concrets de deux types d'outils de plus en plus usités dans les démarches de planification spatiale : la carte et les outils d'évaluation. L'enjeu est ici de mettre en évidence les avantages et les limites de ces instruments dans une approche sociotechnique de leurs usages.

### 2.3.2 Rôles et effets des outils cartographiques et des dispositifs d'évaluation dans la conduite du changement territorial

Depuis une vingtaine d'années, le développement rapide des technologies spatiales et de gestion de l'aménagement a entraîné une forte productivité des recherches portant sur les outils d'aide à la décision et notamment d'évaluation multicritère et de représentation géographique informatisée (Malczewski, 2006). La vocation générique des outils d'analyse spatiale - comme les systèmes d'information géographique - repose sur l'idée d'une intégration commune des données

géoréférencées de qualification du territoire et de leur restitution sous une forme unifiée permettant les comparaisons et les croisements. Les outils multicritères visent quant à eux un arbitrage des préférences individuelles des participants en comparant, via divers scénarios, les conséquences probables des choix d'aménagement (Prévil, Thériault et Rouffignat, 2003).

La plupart des contributions de recherche portant sur des études appliquées suivent à peu près le même schéma : elles énoncent les objectifs, décrivent le système géomatique et/ou multicritère dans sa composition technique et explicitent les choix effectués. Nous proposons de changer l'échelle d'analyse et de nous intéresser non pas au processus de qualification et de pondération des critères eux-mêmes, mais à la série de microtransactions sociales (cf. 3.2.2) qui s'opèrent dans la construction de la décision relative à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.

Contrairement à un processus participatif organisé selon des règles de transparence et d'égal accès des participants reconnus comme légitimes, les microtransactions sociales du PLU ne s'opèrent pas devant un conseil réuni en séance plénière ou une commission spécialisée. L'informel est de mise, les négociations se font généralement au cours d'une rencontre restreinte au maire, éventuellement un élu adjoint, le technicien du bureau d'études et un tiers tel qu'un technicien du Parc naturel régional (cf. chapitres V et VI). Dans cette série de microtransactions sociales autour de questions spatialement circonscrites, les critères d'évaluation et les supports cartographiques prennent la fonction d'objets de médiation. Nous souhaitons orienter précisément l'analyse sur le déroulement de ces échanges qui ne porte pas sur un exercice de qualification-pondération générale, mais sur des ajustements circonstanciels. Le cadre d'analyse traite ici de la nature des objets cartographiques et évaluatifs (2.3.2.1), de leur capacité de médiation prospective ainsi que des questions (2.3.2.2) que soulève leur mobilisation dans le processus décisionnel local en urbanisme durable.

#### 2.3.2.1 Caractérisation des objets cartographiques et évaluatifs

Pour Prévil et *al.* (2003), la planification territoriale est un exercice d'élaboration et de confrontation de différentes alternatives d'aménagement local présentées sous forme de scénarios plus ou moins formalisés. Ces scénarios portent sur des arrangements spécifiques de ressources entre lesquels un choix est nécessaire dans un contexte de manque d'informations - incertitude - ou de controverses sur les choix possibles - ambiguïté. Deux types d'outils sont particulièrement privilégiés : l'aide multicritère à la décision et les systèmes d'information géographique.

*Aide multicritère à la décision.* Dans ce contexte, les méthodes d'analyse multicritère en aide à la décision (AMCD) permettent de comparer les effets des alternatives possibles en fonction des préférences des acteurs associés. Dans ces démarches, Prévil *et al.* (2003) distinguent le choix comme « activité technique permettant de distinguer les scénarios d'action retenus » de la décision qui est « un acte d'autorité déterminant ce qui doit être fait ou réalisé » (Simon, 1977), le premier ayant pour fonction de spécifier, énoncer et mesurer les informations nécessaires à la seconde. Porteuse d'une approche managériale et à finalité gestionnaire, l'approche multicritère conçoit la décision comme un processus formalisé, linéaire et unique identifiant successivement une phase de renseignement et de sensibilisation, une seconde phase de conception de scénarios alternatifs, une troisième phase de choix, une dernière phase d'analyse des conséquences du choix effectué et de mise en œuvre (Joerin *et al.*, 2009 ; Simon, 1977). La démarche AMCD comprend des effets de rétroactions entre étapes, mais celles-ci sont limitées par le formalisme et la technicité de la démarche. Dans son déroulement, l'AMCD compare différents scénarios ou variantes. Celles-ci sont qualifiées par des critères qualitatifs ou quantitatifs, mais toujours mesurables à partir de données. Les participants sont invités à définir les conséquences des différents scénarios qualifiés par les critères.

Cette modélisation technique du processus décisionnel est séduisante. Mais sa rigidité semble largement incompatible avec les pratiques politiques locales dans lesquelles les acteurs « jouent » (volontairement et involontairement) d'incertitudes, de préférences faibles, ambivalentes et non explicites, et d'un dévoilement stratégique de leurs intérêts. Ces pratiques de négociation rentrent en contradiction avec la transparence affichée d'un processus linéaire, séquentiel et unique d'AMCD. En effet, les transformations de l'action publique évoquées précédemment mettent notamment en évidence la multiplication des acteurs et des scènes de la décision (cf. 2.1.1) et le rôle de la proximité sociale dans la construction de la décision locale (cf. 2.1.3). Par ailleurs, en matière de politiques territoriales de développement durable, Tanguay *et al.* (2010) notent que l'élaboration des indicateurs locaux d'évaluation se heurte à trois limites. La première renvoie aux multiples interprétations concomitantes du développement durable et à leurs ambiguïtés. La seconde limite se rapporte aux incertitudes quant à l'usage de ces indicateurs dans le processus décisionnel. La troisième limite porte sur le choix des méthodes d'évaluation et la disponibilité des données permettant de qualifier les dynamiques des territoires.

Enfin, notons qu'imaginer les conséquences d'une conjonction de paramètres divers dans un contexte d'incertitude aboutit souvent à des scénarios ou des alternatives soient très proches, soient stéréotypés. Les informations, vernaculaires ou expertes, peinent en effet à imaginer des futurs souhaitables à l'aune de leur propre expérience. L'ensemble de ces facteurs milite pour mettre en doute la possibilité d'une scène unique et formelle d'élaboration des règles locales d'urbanisme. Au contraire, cette situation nous incite à formuler l'hypothèse d'une pluralité de scènes de

négociation de la norme locale, institutionnalisées, informelles et parallèles, sur laquelle nous reviendrons au chapitre V.

*Systèmes d'information géographique.* Les méthodes de systèmes d'information géographique (SIG) permettent de localiser et de modéliser dans l'espace et dans le temps les conséquences prévisibles de ces différentes alternatives de choix et l'influence des caractéristiques existantes du territoire (Prévil, Thériault et Rouffignat, 2003). Joliveau (2006) définit ainsi quatre fonctions pour les SIG utilisés dans les projets d'aménagement :

- la production de données de description du territoire,
- l'analyse et la qualification de ces données,
- la modélisation des phénomènes par le croisement des données,
- la communication de l'information.

La plupart des supports générés par l'usage des SIG le sont actuellement sur sortie cartographique. La carte est un objet intermédiaire courant en aménagement du territoire. Elle s'appuie sur un type de langage particulier (Lévy, 2002). D'une part, celui-ci est tout à la fois symbolique (abstrait) et figuratif (représentant un réel). D'autre part, ce langage est globalisant puisqu'il délivre instantanément l'ensemble de l'information au récepteur. Cette figure imagée crée donc un message unique et générique et non pas juxtaposé et épars comme le discours. Pour Torricelli (2002), la représentation cartographique n'est pas un modèle physique de la réalité, mais bien un instrument en vue d'une intention. Raffestin (1988, cité par Torricelli, 2002) souligne aussi le changement de regard qu'impose la carte. Alors que le regard direct sur un paysage est un champ d'observation limité par une perspective habituellement construite depuis le sol, le regard sur la carte est distant et « zénithal ». Il se focalise sur la distribution d'ensemble des objets géographiques et sur leur position respective les uns par rapport aux autres. Ce regard cartographique opère donc par un triple effet de sélection des objets représentés, de réduction de l'échelle géographique et de codification des objets par un symbole.

Debardieux (2002) souligne la particularité de la carte par rapport à d'autres objets de médiation, par exemple les indicateurs d'évaluation. En effet, la lecture de carte ne requiert pas comme compétence préalable la maîtrise des modalités de sa construction. Tant la géométrie que la sémiologie graphique reposent sur une perception visuelle qui est déconnectée de l'élaboration technique de ce support. Dans ce rapport au « donné à voir », la carte prospective (particulièrement utilisée en aménagement du territoire) est un « modèle symbolique du monde » particulier dans la mesure où elle génère un modèle spatial et temporel qui n'existe pas et n'existera que sous forme d'une hypothèse et d'une formalisation graphique (Torricelli, 2002). Si la carte énonce ce qui était, est ou sera, la carte prospective énonce le probable, le possible ou le souhaitable (Debardieux, 2002). Elle constitue donc une projection idéale sur une représentation symbolique d'un territoire



existant qui joue par le figuré, le symbolisé, mais aussi le non-dit et l'absence. Contrairement à la carte descriptive, la lecture d'une carte prospective nécessite donc un ensemble de codes socialement partagés ou définis par des conventions pour pouvoir être interprétée dans sa fonction de discussion d'un futur possible et/ou souhaitable, ou comme une alternative parmi d'autres.

La « socialisation préalable » (Haynes et Mougenot, 2008) nécessitée par la médiation de ces supports techniques traduit le fait que les objets intermédiaires, comme les représentations cartographiques ou les choix d'indicateurs, sont des processus de construction qui portent simultanément une connaissance particulière de la solution-problème et véhiculent un message en fonction de leurs caractéristiques matérielles (Lascoumes et Le Galès, 2005, cf. 3.2.3).

Pour Torricelli (2002, p.145), les avances techniques engendrées par la généralisation des systèmes d'information géographique conduisent concepteurs et utilisateurs à s'intéresser essentiellement au contenu technique, instrumental ou esthétique de la carte. La technique fait perdre aux usagers la maîtrise du débat sur la légitimité de la représentation cartographique comme système symbolique. La technique et la technologie font autorité notamment pour la communauté des utilisateurs qui ont de plus en plus accès à la phase finale de production des cartes sans maîtrise des caractéristiques générales et initiales (projection, tracé, mode d'imposition, choix graphiques, propriétés topologiques et attributaires) qui demeurent du domaine des spécialistes de la géomatique. Le risque lors des négociations c'est que le rejet de la carte comme objet de médiation aboutisse par amalgame au rejet global des objectifs qui sont à la base de sa création.

L'usage de la carte et de l'AMCD comme objets intermédiaires dans la construction des règles locales du droit des sols pose ainsi la question de la distinction entre scènes de production technique des outils, ne serait-ce que dans leur forme matérialisée de cartes, schémas ou diagrammes, et celle de l'interaction entre acteurs qui produisent l'information nécessaire au fonctionnement de ces systèmes (Joerin et Walser, 2011, p.14). Cette dissociation entre production matérielle et cognitive génère au moins deux scènes distinctes. Sur la première scène technique, les spécialistes de la géomatique vont élaborer les supports SIG et AMCD en interaction avec le responsable technique du projet. Sur la seconde scène politique, les acteurs du territoire vont débattre du contenu substantiel de ses objets médiateurs. Deux scènes dissociées et un acteur tiers, le responsable de projet, qui construit et maintient l'interaction entre ces deux dimensions.

### 2.3.2.2 Objets cartographiques et évaluatifs et traduction des savoirs

Joerin et *al.* (2009) notent que dans la plupart des recherches, la participation est présentée comme un palliatif à la résolution des situation-problèmes en aménagement, mais que ces travaux négligent les difficultés induites par ce mode de gestion participatif. Les méthodes proposées en

AMCD se réfèrent généralement au séquençage décisionnel proposé par Simon (1977) censé répondre à la « rationalité limitée » des acteurs par une meilleure interaction entre critères et un soutien informationnel apporté par l'usage des outils techniques.

Ainsi, pour Lahdelma et *al.* (2000, p. 596-597), la méthode de décision du modèle AMCD est une schématisation formelle de la manière dont les différents types d'information sont combinés pour trouver une solution. Le choix d'une méthode est donc majeur alors qu'il échappe la plupart du temps aux acteurs de la décision. Le choix de l'une ou l'autre des techniques a donc une conséquence fondamentale tant sur le choix des critères, de leur mode de croisement, de l'interaction entre critères et préférences exprimées par les participants et donc au final du classement des différents scénarios ou alternatives. Les chercheurs finlandais rappellent que dans la réalité des négociations territoriales, les décideurs (notamment politiques) n'acceptent pas de rentrer dans un conflit de légitimité avec un système technique qui fournirait une solution structurée contraire à l'image qu'ils ont de leur rôle social. Par ailleurs, dans des systèmes de négociation ouverts, et selon le schéma wébérien, seuls les élus politiques sont responsables des conséquences de la décision (Duran, 2009). Ils se sentent donc généralement libres de suivre ou pas la proposition issue de la démarche d'aide multicritère à la décision (Lahdelma, Salimen et Hokkanen, 2000).

Par ailleurs, le schéma décisionnel en AMCD s'appuie sur une conception particulière de l'interaction sociale entre acteurs. « *[A]pplication of MCDA methods ensures that all relevant data, uncertainties, and preferences can be considered explicitly. This makes the process traceable and transparent*<sup>144</sup> » (Lahdelma, Salimen et Hokkanen, 2000 p.596-597). Même si le formalisme apparent de la démarche décisionnelle n'est que rarement mis en œuvre et doit s'adapter aux réalités différenciées des rationalités et des interactions sociales entre acteurs, ce postulat de transparence des intérêts et de bonne foi des participants véhiculé par les instruments de type AMCD se heurte, dans les politiques d'urbanisme locales, à des interactions sociales caractérisées par la dissimulation, la duplicité et les arrangements non institutionnels. Par ailleurs, le formalisme des interactions sociales généré par l'usage de ces outils laisse à penser que pour des acteurs non rompus à une rationalité instrumentale, l'interaction sociale va se formaliser dans les interstices ou parallèlement à ces processus techniques. À ce titre, ils méritent donc d'être analysés.

À travers l'exemple d'un processus participatif de diagnostic d'aménagement dans un quartier de Genève, Joerin et *al.* (2009) mettent en évidence le lien entre le processus de décision et l'émergence de conflits. Ils postulent que la construction de la décision est d'abord un processus d'apprentissage. Pour étayer leur postulat, ils présupposent que les acteurs n'ont pas de préférences relatives aux solutions possibles, la complexité des problèmes empêchant la définition d'une idée

---

<sup>144</sup> Traduction personnelle : « La mise en œuvre des méthodes AMCD garantit que toutes les données pertinentes, les incertitudes et les préférences [des acteurs] puissent être explicitement étudiées. Cela permet la traçabilité et la transparence du processus ».

ou d'une solution personnelle adaptée. Cette posture nous semble discutable sur un plan sociologique si l'on pose que le moteur de toute décision individuelle est la recherche de la satisfaction de ses intérêts propres, qu'ils relèvent de justifications économiques ou morales. Le processus n'est alors pas un simple processus d'apprentissage de connaissances, mais surtout une dynamique de construction ou de révélation d'intérêts contradictoires latents. Bien évidemment, l'échange d'informations est nécessaire à l'affirmation des intérêts individuels, ces derniers ne pouvant être construits, médiatisés et stabilisés qu'au regard des intérêts exprimés par les autres participants.

Joerin et *al.* (2009) soulignent également que pour de nombreux auteurs, l'usage des technologies de l'information serait ainsi de nature à réduire les conflits en améliorant l'accès à l'information à travers des dispositifs de participation et de négociation présentés comme « nécessaires » et « indispensables ». Ainsi, en s'appuyant sur une large revue de la littérature, Gauthier, Simard et Waaub (2011, p.49) affirment : « *[I]t is recognized that public participation ensures a more open, democratic and transparent decision-making process in general, increases population representativeness, and makes it possible to identify conflicts and eventually resolve them*<sup>145</sup> ». Ce postulat gestionnaire de l'intérêt pour les acteurs de la négociation ou la participation mérite d'être questionné. L'apport positif de la négociation à l'efficacité des politiques publiques nous semble reposer sur trois présupposés relatifs à l'accès et l'usage des ressources territoriales par les acteurs : l'accès et l'usage de ressources sont négociables (quoi négocier ?) les acteurs sont en capacité de négocier (comment négocier ?), les acteurs ont intérêt à négocier sur cette scène et maintenant (pourquoi négocier ?).

Le changement social introduit par la négociation d'une politique publique ne profite pas de manière égale à tous. Les « acteurs cibles » ont souvent intérêt au statu quo. L'exemple de la fixation des règles du droit d'usage des sols est illustratif. Historiquement, les anciens plans d'occupation des sols (POS) avaient tendance à octroyer des droits à construire très étendus en surface. Dans les villages, la période postdécentralisation s'est illustrée par un surdimensionnement des zones constructibles. En l'absence de référentiel territoriaux définissant explicitement les objectifs d'urbanisme, les élus ruraux, avec la complaisance, voire le soutien des services déconcentrés de l'État, ont privilégié une maximisation des surfaces urbanisables dans leur document d'urbanisme. Ces pratiques trouvaient leurs justifications dans les objectifs du développement local et de la préservation de la paix sociale locale. D'une part, elles permettaient de disposer immédiatement de grandes surfaces à construire et non grevées par des servitudes du droit des sols pour accueillir de nouveaux habitants ou de nouvelles activités. D'autre part, les choix de zonage du territoire communal devaient permettre de satisfaire la très grande majorité des propriétaires fonciers locaux et des usagers de l'espace. Les gestionnaires publics du sol ont donc

<sup>145</sup> Traduction personnelle : « Il est couramment admis que la participation publique assure généralement un processus plus ouvert, démocratique et transparent, que la représentativité [de la diversité] de la population augmente, et qu'elle permet d'identifier les conflits, voire éventuellement, de les résoudre. »

fait en sorte que chacun des propriétaires dispose au moins d'une parcelle dans la zone à bâtir. Dans la très grande majorité des cas, ces terrains ne sont pas construits vingt ou trente années plus tard. Dans l'imaginaire populaire, ils constituent cependant un investissement spéculatif réputé sûr, en dépit de toute réalité juridique puisque nul ne peut se prévaloir d'un droit au maintien d'un règlement. Il peut être remis en cause à chaque révision du document local d'urbanisme.

L'introduction de la notion de durabilité dans la législation du droit des sols à partir de 2000 donne à la notion de gestion parcimonieuse de la ressource foncière une place prépondérante. Dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme, les personnes publiques ont une tendance à focaliser le contenu de leur revendication institutionnelle sur la réduction des zones constructibles inscrites au document local d'urbanisme qui serait le révélateur d'un aménagement durable du territoire communal (cf. 6.1). Les propriétaires fonciers dont les terrains sont actuellement constructibles ont alors tout intérêt à suivre une stratégie individuelle de conservation du statu quo pour deux raisons liées à leur intérêt individuel. La première, c'est que dans le contexte de redéfinition des droits à construire, dans la plupart des cas, ces terrains risquent perdre la valeur foncière potentielle par un reclassement des terrains constructibles en terres agricoles ou naturelles. À moins qu'un permis de construire de moins de vingt-quatre mois n'ait été déposé et les travaux entrepris, ce déclassement n'entraîne aucune compensation financière de la nouvelle servitude de non-constructibilité sur ledit terrain (cf. 1.2.1.2). La seconde raison, c'est que la raréfaction du foncier induite par le déclassement des parcelles constructibles renchérit le prix des autres parcelles à bâtir.

Cet exemple permet ainsi de mieux comprendre pourquoi les acteurs n'ont pas nécessairement un intérêt à coopérer dans la négociation territoriale. La conservation des droits antérieurs constitue généralement un avantage comparatif pour certains acteurs, ne serait-ce que parce qu'ils ont déjà donné lieu à des négociations et des transactions diverses. Dans cet exemple, le « groupe cible » de la politique publique locale est constitué des propriétaires fonciers qui n'ont qu'un faible intérêt à la renégociation des règles locales et davantage à la pérennisation des règles antérieures. À côté des décideurs institutionnels, Susskind (1985) et Martin (1985, cité par Lahdelma et al., 2000) ont ainsi proposé une typologie en six groupes résumée par la figure II - 6.

Bien que dans les procédures françaises de définition des droits à construire, ces acteurs n'interviennent qu'à quelques moments très précis et pour une portée limitée (enquête publique, réunion de communication), ils peuvent également jouer un rôle indirect et informel par la proximité qu'ils entretiennent avec l'un ou l'autre des acteurs politiques ou techniques de la décision.

Figure II - 6. Typologie des six types de groupes d'intérêts

Porteurs (« boosters »)	pour lesquels les résultats du processus sont essentiels pour leurs intérêts
Amis (« friends »)	pour qui l'arbitrage final est important, mais qui ne conditionnent pas leurs intérêts de manière déterminante
Gardiens (« Guardians »)	Qui sont généralement neutres et qui peuvent facilement changer de groupe d'intérêts
Non-participants (« non-participants »)	qui ne sont pas intéressés par le problème
Opposants (« hostiles »)	qui ont une mauvaise perception de la situation et de leurs propres intérêts
Conservateurs (« preservationists »)	qui s'opposent systématiquement à tout changement

À partir de Lahdelma, 2000 p.598.

Pour comprendre les modalités institutionnelles d'implication de ces acteurs dans la construction de l'action publique, Blanc (1999, p.181) propose une typologie d'analyse de l'implication des habitants dans le processus décisionnel qui a l'avantage d'être relativement simple. En fonction de la redistribution des pouvoirs aux habitants, elle distingue « l'information », la « consultation », la « concertation » et la « co-décision ». Les démarches d'ouverture de la scène décisionnelle se limitent généralement à l'information ou à la consultation. Le terme de « concertation » employé par l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme désigne presque systématiquement des pratiques de consultation. La commune informe les habitants du projet, recueille les suggestions, mais ne retient que celles qu'elle juge utile, conservant ainsi le monopole de la décision.

Dans le cadre institutionnel français, la négociation de la règle locale d'urbanisme demeure aujourd'hui encore un dispositif politico-administratif au sein duquel les citoyens et les usagers de l'espace n'ont qu'une place très marginale. Profitant de la proximité avec les élus facilitée dans les communes rurales, ils ont alors tendance à s'appuyer sur les liens d'interconnaissances pour faire entendre leurs doléances.

*Pour conclure cette section 2.3, nous retiendrons que les « objets intermédiaires » mobilisés par les porteurs de projets d'aménagement, notamment les cartes, les schémas et les outils d'évaluation, agissent comme des dispositifs de médiation entre les acteurs, permettant conjointement le rapprochement entre les différentes formes de rationalités des acteurs associés et l'émergence d'une construction sociale commune autour de l'organisation et du devenir du territoire. Loin d'être neutres, ils véhiculent des conceptions particulières de la relation entre décideurs et usagers de l'espace dans la mesure où ils mettent très concrètement en pratiques les modes d'interaction entre acteurs tout en véhiculant des manières particulières de penser les problèmes collectifs.*

*Pour les acteurs disposant d'une réflexivité plus limitée sur les modalités et les objectifs de l'action publique, les objets intermédiaires cristallisent souvent les débats parce qu'ils leur apparaissent dans leur matérialité comme la finalité concrète de la politique publique ou le moyen le plus aisé de s'intégrer dans des processus décisionnels relativement techniques et bureaucratiques. En ce sens, les cartes, indicateurs d'évaluation et autres diagnostics constituent souvent des zones de tension entre les acteurs de la décision.*

## Conclusion du chapitre II : les trois objectifs spécifiques de la recherche

Cette recherche propose une approche originale de la question de départ en postulant que la traduction apparemment inefficace des référentiels de l'urbanisme durable dans les PLU ne repose pas simplement sur un déficit de connaissances des acteurs politiques et l'insuffisance des moyens d'action publique. Elle s'explique plutôt par un processus décisionnel d'éclatement qui s'accompagne d'une dynamique inverse, mais incomplète, d'intégration. De notre point de vue, la mise en négociation des contenus et des règles organisationnelles de la décision locale s'inscrit dans une série de microtransactions sociales qui aboutit à une atomisation de situations-problèmes qui ne possèdent pas d'intelligence globale et discutée à l'échelle communale ou intercommunale. La force de ces décisions individualisées est renforcée par le caractère réglementaire du dispositif de plan local d'urbanisme dans lequel elles s'expriment.

Jusqu'à la fin des années 1990, la participation au quotidien des services déconcentrés de l'État et des acteurs intermédiaires à l'élaboration du PLU permettait tout à la fois d'intégrer ces visions politiques locales individualisées et de les légitimer à travers un projet territorial. En effet, la capacité des élus ruraux à construire un projet collectif ne nous apparaît pas comme une évidence pour au moins trois raisons présentées au chapitre I. D'une part, les membres de l'équipe municipale ne sont pas des acteurs professionnels de l'action publique et le caractère technique de l'urbanisme constitue un frein à leur implication. D'autre part, la proximité géographique et organisée entre élus et usagers de l'espace favorise la prise en compte des enjeux portés par ces relations d'interconnaissance. Enfin, les objectifs de l'urbanisme durable induisent des tensions avec les enjeux liés à la proximité et dépassent les capacités d'action propre de ces communes rurales. Si la décentralisation des compétences d'urbanisme s'est accompagnée d'une déconcentration des services de l'État auprès des communes notamment rurales, c'est aussi pour limiter les effets négatifs induits par l'interconnaissance entre les élus ruraux décideurs et les usagers de l'espace.

La nouveauté depuis une dizaine d'années, et qui s'amplifie aujourd'hui avec la réorganisation des services départementaux et régionaux de l'État, c'est que ces effets d'éclatement de la décision en microproblèmes ne sont plus contrebalancés par une intégration (et/ou une légitimation) d'ensemble au sein d'un projet communal ou intercommunal réalisé par l'action de techniciens publics dégagés des contingences de la proximité. Or ce déficit d'intégration est renforcé par l'exigence contradictoire des objectifs de durabilité dans les dispositifs de planification territoriale. L'urbanisme durable véhicule une vision plus systémique des effets réciproques de ces différentes microtransactions sur la pérennité des ressources naturelles (cf. 1.3.1.2 et 1.3.1.4). Il porte également une vision négociée et collective de la construction de l'action publique (cf. 1.3.1.3).



L'expression « urbanisme rural durable » ne renvoie pas à un contenu substantif univoque à partir duquel il serait possible d'évaluer une conformité des pratiques territoriales. L'analyse de Zuindeau (cf. 1.3) démontre que le changement d'échelle induit généralement une transformation des principes de durabilité et de leur force : au global une durabilité forte et théorique, au local des principes de durabilité faibles et pratiques. Des principes communs restent présents dans le processus de changement d'échelle (pérennité de la ressource, etc.), mais ils sont requalifiés et pondérés à l'aune des ressources présentes sur le territoire et des pratiques sociales de production, d'accès et d'usage de celles-ci définies par les acteurs locaux. Surtout, ces principes semblent porter au moins autant sur les principes de gestion des ressources territoriales que sur les règles organisationnelles de construction locale de la décision (principe de subsidiarité, principe de concertation, etc.). De manière globale, l'urbanisme rural est un jeu localisé de confrontation entre des valeurs sociales (portées par le droit, des représentations concurrentes de la vie sociale et des besoins, des intérêts directs et indirects) pour la définition des droits d'accès et d'usage de ressources spatialisées, quantitativement et qualitativement, limitées.

L'idée communément admise selon laquelle la participation et/ou la négociation permettraient de trouver une réponse sociale à une situation-problème ne fonctionne qu'à partir du moment où les visions divergentes peuvent se confronter. Or le recentrage de l'action de l'État interroge le portage local d'enjeux de durabilité pourtant renforcés par le législateur. Dans quelle mesure les élus locaux, les techniciens des bureaux d'études privés et les agents publics des institutions intermédiaires sont-ils en mesure de porter ces enjeux qui rentrent en conflit avec les intérêts des usagers de l'espace local ? Le processus de régulation locale de l'urbanisme procède d'une segmentation et d'une individualisation des enjeux qui s'opposent au principe de mise en cohérence de la gestion des ressources. En effet, il articule simultanément des exigences globales (norme de durabilité, règles de droit, mise en cohérence des politiques publiques) et des attentes locales multiples qui s'épanouissent dans leur individualité (développement du territoire, traitement individuel des propriétaires, flexibilité des décisions et indépendance des institutions et des acteurs qui les incarnent).

De manière générique, le processus historique de transformation des modalités de l'action publique française encourage le principe de subsidiarité dans la construction de la décision publique. Il s'oriente vers une multiplication des niveaux décisionnels qui disposent d'une compétence d'énonciation normative croissante, mais non autonome. Le degré d'intégration des politiques publiques s'en trouve amoindri dans la mesure où aucun dispositif ou acteur n'est à même de concilier les intérêts divergents qui s'expriment sous forme de transactions sociales multiples. Celles-ci sont définies comme un processus de stabilisation transitoire et partiel des multiples intérêts en présence qui peinent à s'accorder autour de situations-problèmes de plus en



plus incertaines (en raison de connaissances instables et incomplètes de phénomènes complexes) et ambiguës (au sens où aucune réponse rationnelle univoque n'est possible). Cet éclatement-intégration peut se comprendre selon trois dimensions :

- Une différenciation entre scènes de définition des règles locales et scènes de justification de ces choix ;
- Un éclatement des normes de référence propres à chaque acteur et à des interprétations différenciées de la notion d'urbanisme durable ;
- Un éclatement des pratiques territoriales entre scènes formelles et informelles.

Les sections précédentes ont permis de poser un premier cadre sémantique articulant les différents concepts à partir d'une revue bibliographique étendue. En reformulant les fondements de notre hypothèse initiale, cette dernière section du chapitre énonce les trois objectifs spécifiques retenus.

L'hypothèse générale de recherche posée en introduction est celle « d'une substitution du processus de co-administration des territoires par une dynamique de « régulation locale » du plan local d'urbanisme dont les mécanismes institutionnels questionnent la possibilité de produire localement une norme opérationnelle d'urbanisme rural durable ». La régulation locale est appréhendée comme le processus de remise en cause d'une co-administration dans la gestion des territoires entre l'État local et les élus ruraux. Elle résulte conjointement du processus de réduction de l'action territoriale quotidienne des services déconcentrés et d'une faible affirmation des institutions issues de la décentralisation. Pour investiguer ces dynamiques de négociation dans leurs expressions formelles et informelles, nous mobilisons les méthodes d'analyse de politiques publiques complétées par des approches de la transaction sociale et de l'instrumentation d'action publique.

Nous proposons ici de décliner cette hypothèse selon trois objectifs spécifiques de recherche portant sur les effets de cette dynamique de régulation locale du point de vue des acteurs de l'élaboration du PLU (objectif I), sur l'évaluation de la capacité de cette dynamique institutionnelle induite à favoriser la production de normes d'urbanisme rural durable (objectif II) et sur l'aptitude des outils d'aide à la décision à construire une traduction des objectifs du législateur dans les dispositifs locaux de gestion du droit des sols (objectif III).

#### Objectif I : identifier les effets de la dynamique de régulation locale

Notre premier objectif spécifique est de caractériser les effets de la dynamique de régulation locale du point de vue des acteurs du PLU. Celle-ci transforme les modalités d'interaction entre les élus ruraux et les agents déconcentrés de l'État, sans que n'émerge de processus institutionnel

contrebalançant les effets de l'interconnaissance dans le contenu de l'action publique. Or, parallèlement à la réduction de ses moyens techniques dans les communes rurales, l'État amplifie les objectifs de durabilité assignés aux documents d'urbanisme en les recentrant autour d'enjeux environnementaux. Nous posons alors l'hypothèse spécifique que les effets du recentrage de l'action de l'État local ne sont pas compensés par l'action d'autres acteurs territoriaux et que les processus de substitution qui se construisent territorialement ne sont que partiels. Ils induisent alors une dissociation croissante entre les objectifs fixés par le législateur et la prise en compte des doléances exprimées par les usagers des espaces ruraux. Dans ces territoires plus qu'ailleurs, les élus sont intégrés dans des relations de proximité dont les effets sont de moins en moins freinés par l'action institutionnelle des agents publics. Le modèle institutionnel résultant de la régulation locale place les élus municipaux dans une situation de tension entre le respect des objectifs du droit et la satisfaction des demandes de leurs concitoyens, desquels ils tirent leur légitimité politique. Pour évaluer cette hypothèse, nous nous appuyons sur les deux questions suivantes :

- Quels processus de substitution sont mis en place territorialement pour compenser la vacance de l'État dans la négociation du PLU ?
- Dans quelle mesure ce nouveau modèle de négociation répond aux exigences d'égalité de traitement des citoyens et de prise en compte de l'intérêt général, fondements et finalités traditionnels de l'action publique ?

Objectif II : déterminer les conditions de production d'un urbanisme rural durable dans le contexte de la régulation locale

Le second objectif spécifique de cette étude est de qualifier la capacité du nouveau modèle de négociation à produire un urbanisme rural durable. Par son caractère d'injonction, l'urbanisme durable constitue un « point de passage obligé » (cf. 2.2.2) dans le processus de justification des choix réalisés par les élus auprès des personnes publiques associées à l'élaboration du PLU. Mais cette connaissance se caractérise par son caractère peu formalisé a priori nécessitant des arbitrages territoriaux (cf. 1.4). Or, la dynamique de régulation locale est générée par une disqualification croissante des services de l'État et donc une remise en cause du processus traditionnel de rééquilibrage par ses agents des effets induits par l'interconnaissance entre élus ruraux et usagers de l'espace sur le contenu d'intérêt général du plan local d'urbanisme. Nous posons l'hypothèse spécifique que la régulation locale bouleverse l'équilibre transactionnel entre les enjeux de durabilité et les exigences des usagers de l'espace au profit de ces derniers.

Pour évaluer cette hypothèse, nous nous appuyons sur les deux questions suivantes :

- Dans quelle mesure la place centrale du maire dans la détermination de la norme locale d'urbanisme s'accompagne-t-elle de contre-pouvoirs garantissant la prise en compte des objectifs institutionnels portés par les personnes publiques associées ?
- Quels sont les effets de la dynamique de régulation locale sur les modèles d'interprétation territoriale de la notion d'urbanisme durable ?

### Objectif III : caractériser le rôle des dispositifs et des outils techniques

Le troisième objectif spécifique de cette recherche est de déterminer les conditions institutionnelles permettant aux dispositifs d'action publique, et notamment aux outils d'aide à la décision, de traduire les objectifs d'un urbanisme rural durable. Ces outils et dispositifs ne sont pas neutres parce qu'ils véhiculent des orientations particulières dans les modalités d'interaction entre les acteurs en présence. Cependant, leur capacité d'orientation des choix politiques est limitée par leur flexibilité. Le potentiel déterministe qu'il engendre dans les pratiques sociales résulte davantage des représentations que s'en font les acteurs que d'une contrainte forte et coercitive. Nous posons l'hypothèse spécifique que pour constituer des médiateurs efficaces au niveau local, les dispositifs d'action publique et les outils d'aide à la décision doivent non seulement mettre à disposition des élus les capacités techniques et sociales d'investir les objectifs globaux de l'urbanisme rural durable, mais aussi favoriser la légitimation de leur action politique dans ces champs sociaux. Pour évaluer cette hypothèse, nous nous appuyons sur les deux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les dispositifs inter- et supracommunaux sont-ils susceptibles de favoriser la prise en compte des objectifs d'un urbanisme rural durable ?
- Selon quels processus les outils techniques sont-ils susceptibles de faciliter le processus de traduction des enjeux globaux de l'urbanisme durable dans les espaces ruraux faiblement technicisés ?

L'évaluation de ces trois hypothèses spécifiques s'appuie sur le développement d'une méthode appliquée de mise en pratique de l'action publique présentée au chapitre III.



## **CHAPITRE III**

### **LA MÉTHODE DE RECHERCHE**

Ce troisième chapitre présente et justifie la méthodologie déployée pour réaliser cette recherche. Nous avons adopté dans cette démarche une approche de « recherche-action expérimentale » (Resweber, 1995, p.23) qui présente la particularité de ne pas faire de la démarche « Système Intégré Urbanisme » (SIU) développée l'objet de recherche, mais un analyseur d'une réalité sociale plus profonde.

En effet, cette thèse porte sur les processus de traduction de l'urbanisme durable comme connaissance extra-territoriale dans les projets locaux d'urbanisme. Elle n'est donc pas un travail sur les techniques d'aide à la décision auxquelles se réfère la démarche SIU présentée au chapitre IV. Le SIU est à la fois la clé d'entrée dans les systèmes relationnels locaux et le moyen de partager les pratiques d'action des acteurs de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme dans les communes rurales. Le point de vue adopté dans l'analyse n'est donc pas celui d'un observateur extérieur neutre, mais celui d'un acteur impliqué dans les relations sociales qui structurent les processus décisionnels locaux.

En s'appuyant sur un partenariat avec le Parc naturel régional des Ballons des Vosges, ce choix méthodologique permet d'intégrer le rôle central de l'interconnaissance et de ses effets potentiels sur les modalités de gestion collective des territoires ruraux (Mischi et Renahy, 2008, p.83). La proximité entre élus locaux et usagers de l'espace (cf. notamment 1.2.3 et 2.1.3) n'est pas spécifique aux espaces ruraux. Mais à l'aune de la régulation locale, elle s'y déploie dans un environnement où le poids régulateur de l'État dans le quotidien de la gestion publique diminue, favorisant ainsi des formes inédites d'interactions sociales dans le système politico-administratif français. Ces recombinaisons des dynamiques de proximité s'accompagnent d'évolutions tangibles dans les modalités de régulation des usages de l'espace que cette thèse se propose d'explorer. La méthode de recherche-action permet une immersion du chercheur dans le quotidien de l'action publique communale. La recherche peut alors étudier le rôle des contextes institutionnels et sociopolitiques ruraux dans la territorialisation de politiques nationales d'urbanisme qui dans leurs énoncés ne font pas de distinction entre ville et campagne.

Le choix de cette posture originale de recherche, s'agissant d'un travail en aménagement du territoire, nécessite la mise en place d'un corpus méthodologique répondant à deux objectifs simultanés. Il s'agit en effet de faciliter le travail du chercheur dans son souci d'approcher l'épaisseur des interactions sociales de proximité, tout en lui permettant de conserver la posture analytique nécessaire à l'énonciation de conclusions enrichissant ou questionnant l'état des savoirs académiques. Le cadre méthodologique de la recherche est donc une condition essentielle de validité des résultats. C'est pourquoi le chapitre III expose de manière détaillée ce cadre d'investigation.

Dans une première section (3.1), l'analyse présente la méthode de recherche-action mise en œuvre pendant quatre ans. Elle décrit les outils et les dispositifs développés pour mener nos investigations. Dans la seconde section (3.2), nous proposons une synthèse des outils analytiques permettant de mobiliser le cadre conceptuel présenté au chapitre II. La troisième section (3.3) justifie la méthodologie déployée et la cohérence du protocole de recherche au regard des objectifs assignés à cette thèse.

### **3.1 Cadre méthodologique de la recherche**

Notre démonstration trouve sa place dans les travaux portant sur les transformations des pratiques territoriales et l'instrumentation de l'action publique (cf. chapitre II). La méthode d'investigation s'appuie sur l'élaboration et l'expérimentation d'une scène locale de négociation des règles d'urbanisme organisées autour d'une démarche d'aide à la décision baptisée SIU. Celle-ci a pour objectif d'accompagner les élus ruraux du Parc naturel régional des Ballons des Vosges dans l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intégrant les objectifs d'urbanisme durable. Cette section présente le processus de construction et de déroulement de la recherche-action (3.1.1) et les caractéristiques qui en découlent du point de vue de la méthode de recherche (3.1.2).

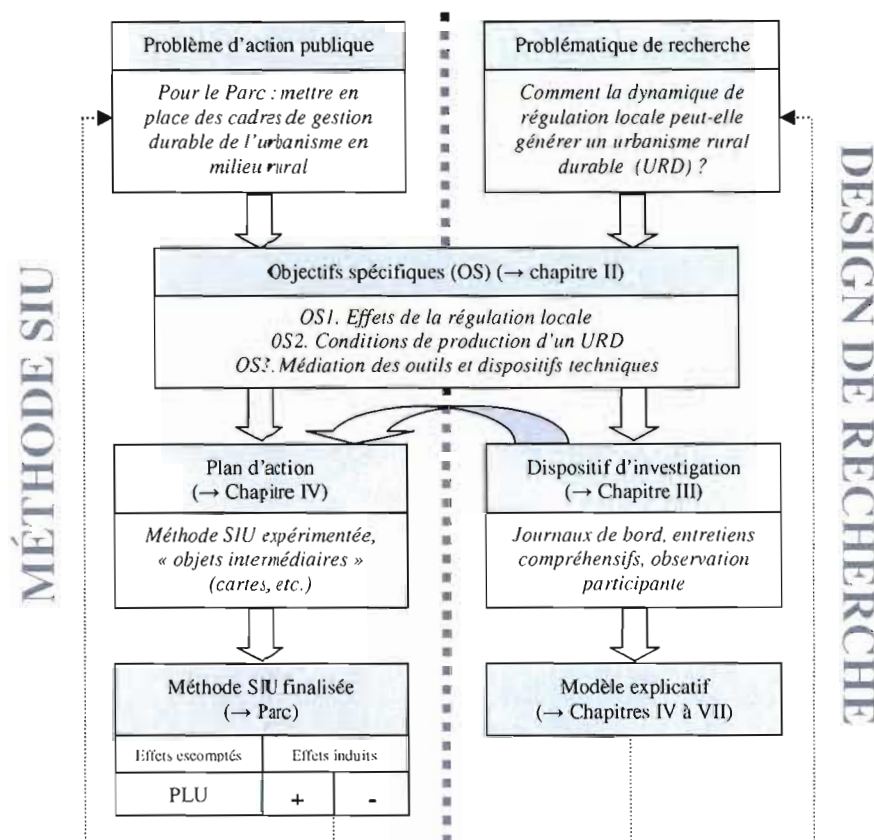
#### **3.1.1 Description du protocole de recherche**

Le projet de recherche trouve sa place dans le cadre d'une proposition de coopération formulée en juillet 2006 par la chargée de mission urbanisme du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Un retour succinct sur le déroulement général de l'élaboration de ce projet permet d'expliquer les choix méthodologiques introduits dans le protocole de cette recherche.

L'expérimentation « Système intégré urbanisme (SIU) » constitue la réponse opérationnelle à cette demande technique. Elle sera présentée au chapitre IV. La démarche SIU ne constitue pas la méthodologie de recherche, mais la scène centrale sur laquelle se déploie la négociation locale des

règles du PLU. La méthodologie de recherche se développe donc autour de cette scène sociospatiale favorisant l'énonciation d'un contenu substantiel et la traduction opérationnelle de la notion d'urbanisme rural durable dans le cadre d'élaboration du plan local d'urbanisme de trois communes pilotes. La figure III - 1 permet de mieux comprendre la différence entre la méthode SIU (présentée au chapitre IV) et la méthode de recherche (présentée dans le présent chapitre III).

Figure III - 1. Protocole général de la recherche



La méthode de recherche comprend ainsi quatre phases : une phase préliminaire d'avant-projet (0), une phase préparatoire d'élaboration de la norme globale d'urbanisme rural durable à l'échelle du Parc et de construction de la méthode SIU (1), une phase d'expérimentation de la méthode SIU dans trois communes (2) et une dernière phase de retour sur expérimentation et d'analyse (3). Les principales étapes de la recherche sont présentées en annexe B - 1.

Dans ce chapitre III, l'enjeu est de présenter la méthode générale de recherche. Nous reviendrons dans les chapitres IV à VI sur le contenu des négociations et leur déroulement en situation. Si la méthodologie posée initialement a été respectée dans son cheminement, les chapitres à suivre mettront en évidence la nécessaire adaptation de la démarche aux

caractéristiques des terrains de la recherche-action. Ces nécessaires ajustements jouent le rôle de révélateurs des processus de traduction de l'urbanisme durable dans les territoires locaux.

#### **Le partenariat avec le Parc naturel régional des Ballons des Vosges**

En février 2007, une convention de partenariat pour la recherche des financements nécessaires à une « recherche opérationnelle » est signée entre le Parc naturel régional des Ballons des Vosges (PNRBV), l'Université de Tours et l'Université de Strasbourg. Elle est modifiée par avenant en septembre 2007 pour entériner les financements obtenus, puis en mai 2010 pour définir les modalités d'achèvement du projet (31 mars 2011). Les objectifs initiaux du projet sont :

(1) *Construire des référentiels territoriaux (principes, critères, indicateurs) de l'urbanisme rural durable fondés sur les spécificités inhérentes aux différents territoires du PNRBV.* Le but est d'élaborer les outils puis d'évaluer en quoi les PLU participent d'une politique d'urbanisme durable.

→ Résultat : l'objectif est reformulé dès le mois de mai 2007 et vise à accompagner la préparation du volet urbanisme de la charte du Parc. Ces travaux ont été intégrés dans le projet de charte (cf. 4.1).

(2) *Définir une méthodologie d'ingénierie territoriale pour la mise en œuvre efficiente de ces référentiels* ayant vocation à s'intégrer dans la mise en œuvre de la nouvelle Charte du PNRBV ainsi que dans les démarches des communes.

→ Résultat : la démarche « Système Intégré Urbanisme » est techniquement opérationnelle pour accompagner les élus ruraux (cf. 4.2).

(3) *Proposer une méthode de « traduction » des référentiels d'un territoire vers un autre* basée sur les spécificités locales analysées en termes de durabilité.

→ Résultat : la recherche-action a mis en évidence l'incapacité des acteurs à définir collectivement un référentiel territorial (cf. 4.1). Techniquement, la démarche SIU peut être utilisée sur d'autres communes que celles de l'expérimentation. Les méthodes de recueil et de traitement de l'information sont opérationnelles. L'étude confirme par ailleurs la nécessité d'une médiation par les personnes en complément de la médiation par les outils

##### 3.1.1.1 Phase 0. Avant-projet

À partir de 1995, le chargé de mission affaires juridiques et urbanisme du Parc prépare des avis juridiques de compatibilité du plan d'occupation des sols (POS) - dispositif antérieur au PLU - avec la Charte du Parc. Ceux-ci demeurent peu précis dans la mesure où la compatibilité juridique du projet de POS avec la Charte est limitée par le faible contenu de la norme supérieure (cf. 1.2.1.3). Ainsi les Chartes 1989-1998 et 1998-2010 sont peu loquaces en ce qui concerne l'urbanisme et plus généralement les zones bâties.

En 1995, le Parc lance cependant un outil technique et financier baptisé « POS patrimonial ». Celui-ci a alors pour objectif d'accompagner les communes rurales désireuses de mettre en place des documents d'urbanisme appuyés sur une analyse de la sensibilité et de l'évolution des patrimoines paysagers, architecturaux et naturels. L'outil a pour finalité la mise en œuvre d'un



projet communal d'aménagement et de développement fondé sur une connaissance accrue et une valorisation forte des patrimoines précités. Afin d'accroître la qualité des documents locaux d'urbanisme, il s'appuie sur un diagnostic patrimonial, l'énonciation d'un projet de village (avant l'apparition des projets d'aménagement et de développement durable en 2000), et un approfondissant de la concertation. Expérimenté sur sept communes, cet instrument technique est accompagné d'un subventionnement additionnel des démarches d'élaboration des POS destiné à couvrir sur le surcoût engendré par l'approfondissement des études territoriales. À travers 32 hypothèses sur l'efficacité de la démarche, l'étude d'évaluation menée en 2005 (Bombenger, 2005) a notamment mis en évidence trois limites majeures de ce dispositif : des documents d'urbanisme dénués de choix politiques explicites, une « suraffirmation » des enjeux communaux au détriment de toute autre échelle spatiale, un relatif isolement des élus face à leur bureau d'études.

En mai 2005, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France et le Parc co-organisent à Munster un séminaire technique de deux jours réunissant une quarantaine de techniciens issus pour l'essentiel des autres PNR français et des services publics du Grand Est sur la thématique « Qu'est-ce que l'urbanisme durable ? » (Barrère et Sanaa, 2005). Cette rencontre constitue l'une des premières manifestations publiques de l'enjeu croissant de l'urbanisme durable en milieu rural dans les agendas politiques territoriaux.

À partir de septembre 2005, les trois chargées de mission du Parc lancent un groupe de travail réunissant quatre élus du Syndicat mixte du Parc, membres de la Commission urbanisme<sup>146</sup>, quatre praticiens libéraux de l'urbanisme et les trois techniciens du syndicat mixte. L'objectif de ce groupe est alors de mener une « réflexion de fond » pour définir ce qu'est l'urbanisme durable dans un Parc sous forme d'une contribution à la préparation de la future Charte. Ce groupe se réunit cinq fois d'octobre 2005 à mai 2006 et produit plusieurs documents de réflexion sur l'urbanisme en milieu rural et la prise en compte du développement durable.

L'évaluation des POS patrimoniaux est complétée en 2006 (Bombenger, 2006) par une étude sociologique portant sur les représentations et pratiques de l'urbanisme durable par les maires des communes du Parc. Celle-ci confirme les hypothèses issues de l'étude de 2005. Elle met en évidence l'inadéquation entre les pratiques des élus locaux dans le domaine de l'urbanisme et les modalités d'intervention du Parc. Elle souligne également la diversité des profils des élus locaux face aux enjeux d'urbanisme.

---

<sup>146</sup> La Commission urbanisme, composée d'élus du Comité syndical, du directeur et des techniciens du Parc, est notamment chargée d'examiner et de valider l'avis du Parc sur les documents locaux d'urbanisme des communes adhérentes ou de leurs groupements.

La démarche de recherche SIU s'inscrit donc dans la montée en puissance de l'enjeu urbanisme durable dans les agendas des politiques touchant les territoires ruraux, et notamment dans le cadre du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.

**Six résultats issus de l'étude d'évaluation des représentations et pratiques des maires ruraux en matière d'urbanisme**

(Bombenger, 2006)

- (1) Les principes généraux de l'urbanisme laissent place à une importante marge d'interprétation par les acteurs locaux.
- (2) La conception techniciste de ces démarches dissimule mal le caractère idéologique et politique des choix de la planification spatiale.
- (3) L'analyse du discours du Parc naturel régional des Ballons des Vosges a mis en évidence que la qualification de « durable » d'un projet communal d'urbanisme ne reposait sur aucune norme publicisée<sup>147</sup>.
- (4) Les documents d'urbanisme souffrent d'une incapacité à s'inscrire dans le temps.
- (5) Le PLU est davantage vu comme un instrument de gestion du droit des sols que comme une démarche de projet ou une politique publique.
- (6) Le maire se sent souvent isolé dans les démarches de PLU.

D'avril à septembre 2007, un contrat avec l'équipe technique du Pôle aménagement porte sur l'appui à la préparation du volet urbanisme de la Charte. Avec la chargée de mission urbanisme et affaires juridiques et le chargé d'études SIG du Parc, la mission a pour objectif la définition d'une méthode de travail pour « co-construire » avec les élus le volet urbanisme du projet territorial. Il s'agit également de produire un diagnostic spatial des enjeux d'urbanisme pour le territoire du Parc, thème sur lequel très peu de données sont disponibles. Une première réunion plénière réunit les acteurs techniques et les élus des grandes collectivités (Régions et Départements essentiellement) en juin 2007 pour leur présenter un diagnostic de la situation et les pistes de travail esquissées.

La thèse, dont les résultats sont présentés ici, débute officiellement le 1<sup>er</sup> octobre 2007 sous contrat avec l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public interministériel).

### 3.1.1.2 Phase 1. Élaboration du volet urbanisme de la Charte et préparation de la méthode SIU

Dans un premier temps (étape 11, annexe B - 2), la démarche consiste à « co-construire » une norme générale d'urbanisme rural durable (le volet urbanisme de la Charte) partagée par les

<sup>147</sup> On entend par « publicisation » « l'action de faire connaître, de faire passer, de diffuser quelque chose (un événement, une idée, etc.) dans le corps social, dans le secteur public », in Grand Dictionnaire Terminologique, Office québécois de la langue française.

acteurs dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire 2011-2023<sup>148</sup> du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. De septembre à novembre 2007, 14 soirées-débats intercommunales sont organisées dans les territoires à destination des élus municipaux pour les sensibiliser aux enjeux d'urbanisme, répondant ainsi en partie aux difficultés identifiées lors des études de 2005 et 2006. À l'échelle de grands territoires du Parc définis pour l'occasion<sup>149</sup>, six réunions sont organisées d'octobre à décembre à raison de deux réunions par ensemble de grands territoires. La première réunion a pour objet la discussion des grands principes d'urbanisme. La seconde rencontre porte sur la déclinaison des objectifs en mesure d'action publique. Au total, 254 élus et 34 partenaires techniques différents ont participé à ces rencontres, certains plusieurs fois.

De cette démarche d'élaboration concertée - sur laquelle nous reviendrons dans son déroulement concret et ses résultats à la section 4.1, il ressort une déclaration politique commune ainsi qu'un ensemble de principes généraux d'urbanisme, non spatialisés et non quantifiés. Ces travaux ont ensuite été mis en forme, tant dans leur contenu que graphiquement, par deux architectes (à partir de mars 2008) et transmis à la direction du Parc pour être réintégrés dans le projet plus global de la Charte à partir de juin 2008.

Dans un second temps (étapes 13 à 16, annexe B - 2), la démarche porte sur la création d'une méthode d'aide à la décision baptisée « Système Intégré Urbanisme » (SIU)<sup>150</sup>. Celle-ci s'apparente aux outils de type système intégré d'aide à la décision (SIAD) sur lesquels nous reviendrons au chapitre IV. Le SIU est un outil d'analyse et d'évaluation des impacts territoriaux des différents scénarios (localisation et ampleur des nouvelles implantations essentiellement résidentielles) d'évolution de la commune. Il a vocation à être utilisé lors des réunions communales d'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Cet outil est proposé dans le cadre d'une méthode d'ingénierie territoriale utilisant des outils de simulation spatiale et d'évaluation<sup>151</sup>. Les outils agissent comme des médiateurs du partage de connaissances (cf. 2.3), de capacité d'imagination des évolutions du territoire et d'explicitation des règles d'urbanisme définies pour le plan local d'urbanisme de la commune. L'étape 17 fixe le protocole d'analyse des cas sur lequel nous reviendrons à la section 3.2. Cette phase 1 est détaillée en annexe B - 2.

<sup>148</sup> Initialement, la nouvelle Charte devait devenir applicable dès 2010. Au moment du dépôt de ce mémoire, la nouvelle Charte n'est toujours pas approuvée.

<sup>149</sup> Cf. section 4.1.

<sup>150</sup> Dans les communications anglophones, le projet est baptisé SAPS pour *Sustainable Assessment Planning System*.

<sup>151</sup> La méthode est présentée à la section 4.2.

### 3.1.1.3 Phase 2. Création et expérimentation de la méthode SIU

La démarche SIU est mise en œuvre dans trois communes adhérentes au Parc qui élaborent leur plan local d'urbanisme. Ce travail de 15 à 18 mois selon les communes (cf. 4.3.3) se traduit par une participation effective aux réunions d'élaboration en mairie et par des phases de recueil d'informations sur le terrain et avec les acteurs de ces démarches. Ce travail a débuté en mai 2009 pour la première des trois communes et s'est achevé en mars 2011<sup>152</sup>.

Dans les étapes 21 à 24 (annexe B - 3), les élus et techniciens utilisent la démarche SIU pour concevoir et évaluer des choix de planification. Elle constitue un cadre d'analyse privilégié des évolutions des représentations et des pratiques habituelles de l'urbanisme des acteurs locaux. Dans cette phase expérimentale, le chercheur<sup>153</sup> suit de l'intérieur les différentes scènes de négociations. Il identifie les stratégies, les règles, les ressources des acteurs et la constitution d'arrangements politico-administratifs particuliers intégrant les principes de l'urbanisme durable (cf. 3.2). Il suit les transactions sociales à l'œuvre dans le cadre des pratiques en situation de négociation. Cette expérimentation a également des objectifs pour le Parc : (1) évaluer l'intérêt et l'apport de la démarche SIU dans la mise en œuvre d'une stratégie d'urbanisme rural durable ; (2) analyser l'appropriation et l'acceptabilité de la démarche par les acteurs de ces projets ; (3) soutenir la possibilité de systématisation de la méthode pour envisager sa généralisation sur toutes les communes du Parc. Cette phase 2 est présentée en détail en annexe B - 3.

### 3.1.1.4 Phase 3. Analyse des résultats

Concrètement, l'analyse se déploie tout au long de l'expérimentation dans la mesure où chaque interaction relative à l'élaboration du PLU est susceptible de produire une information mobilisable dans le processus décisionnel. L'étape 31 (annexe B - 4) vise à l'analyse des éventuels changements de représentations sociales intervenus pendant l'expérimentation. La phase 32 porte principalement sur la compréhension de l'effet d'homogénéisation / différenciation du recours à des outils techniques et des démarches standardisées de négociation de l'action publique au sein de territoires marqués par les spécificités de leur contexte spatial et social. Elle permet en outre de tirer les enseignements d'une approche comparative dans le contenu substantiel des règles d'urbanisme rural et leurs prises en compte des enjeux de durabilité. Enfin, afin de tester la fiabilité de l'hypothèse de la territorialisation du discours de l'urbanisme rural durable, la phase 33 s'appuie sur une mise en perspective des discours issus de l'expérimentation SIU avec les discours

<sup>152</sup> Le niveau d'avancement des trois démarches n'est évidemment pas le même. Ces éléments sont repris en détail à la section 4.3.

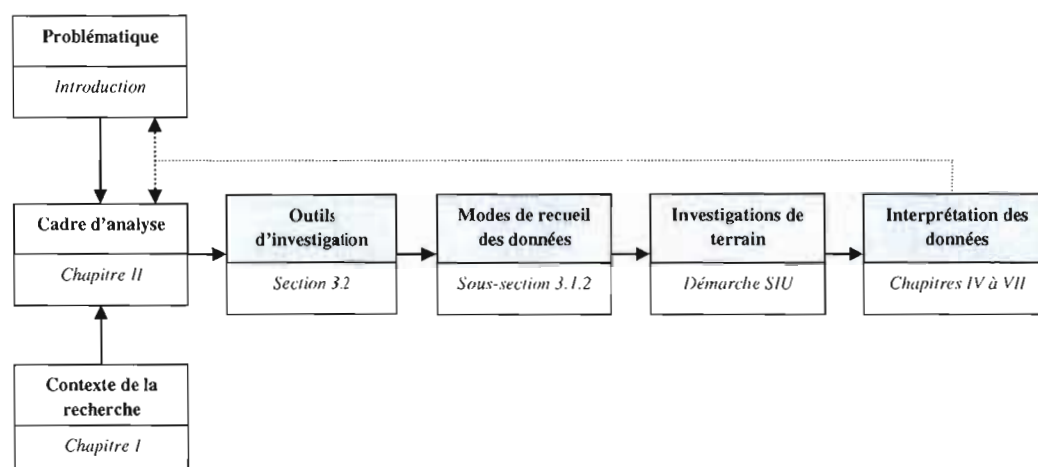
<sup>153</sup> Dans le cadre de la recherche-action, le terme « chercheur » nous désigne. Cette appellation nous permet de proposer une restitution plus objectivée de la démarche réalisée et de poser un regard réflexif sur notre action.

issus d'acteurs politiques et techniques membres d'un réseau national de territoires proposant des débats et des supports d'analyse et de travail sur l'urbanisme rural durable. Après échanges avec les directeurs de thèse, nous avons décidé de ne pas intégrer ce travail dans la thèse. La méthodologie générale de cette troisième phase est formalisée en annexe B - 4.

### 3.1.2 Le cadre méthodologique général

La figure III - 2 synthétise l'articulation de la recherche entre le cadre d'analyse (chapitre II) et les outils et méthodes d'investigation déployés pour mener à bien notre recherche. Elle permet de saisir et de justifier les contributions de chacun des développements présentés dans cette thèse.

Figure III - 2. Enchâssement entre cadre conceptuel et cadre méthodologique



La méthode de recherche-action s'appuie sur trois études de cas menées en parallèle (3.1.2.1). Ce mode de travail a été rendu possible par la répartition des tâches entre le chercheur, les techniciens du Parc et leurs partenaires. Le développement et la mise en œuvre de la démarche SIU ne sont pas des travaux autonomes menés par le chercheur, mais des exercices collectifs où les processus de production des outils et des supports constituent également des moments d'observation pour le chercheur (3.1.2.2). L'environnement des études de cas a donc été balisé pour répondre aux enjeux de la recherche (3.1.2.3). Le recueil des données auprès des acteurs ainsi identifiés est réalisé essentiellement à travers des méthodes d'observation participante et des entretiens compréhensifs (3.1.2.4).

### 3.1.2.1 L'approche par les études de cas et les critères de choix des terrains

L'approche par les études de cas est bien adaptée pour étudier les pratiques sociales. La généralisation des résultats suppose cependant une méthodologie d'investigation explicite susceptible de soutenir la pertinence d'une interprétation croisée des résultats (Flyvbjerg, 2006). L'approche retenue est ici donc comparative, mobilisant les similitudes entre territoires comme facteurs d'invariance (Gerber, 2006), les différences entre cas portant sur les facteurs qui interviennent dans nos hypothèses spécifiques présentées en conclusion du chapitre II.

Les études de cas sont proposées à l'échelle communale. En effet, le PLU peut être une compétence intercommunale, mais le paragraphe 2.1.2.2 a montré que ce transfert de compétences reste dans les faits très marginal. Les études de cas partagent donc les trois caractéristiques suivantes :

(1) *Appartenance effective ou demandée au Parc.* Les trois communes sélectionnées appartiennent ou ambitionnent d'adhérer volontairement à un territoire de projet « parc naturel régional » reconnu par un label national délivré par le Premier ministre. Contractuellement - et sans doute dans une moindre mesure en toute connaissance de cause - elles s'engagent donc à préserver et valoriser leurs patrimoines culturels, paysagers et naturels. Le choix peut donc se faire parmi les 216 communes du périmètre de révision du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.

(2) *Des villages dont les élus reconnaissent et revendiquent le caractère non urbain.* Les communes retenues ont entre 750 et 2 000 habitants. Leurs élus revendiquent le caractère villageois des communes et ne s'identifient pas (dans leur discours et sans présager de la réalité de ces représentations discursives sur les territoires) à des banlieues-dortoirs. Le choix peut donc se faire parmi 81 communes.

(3) *Volonté exprimée de mettre en œuvre une stratégie d'urbanisme rural durable dans l'élaboration de leur PLU.* Les élus de ces communes acceptent, par convention avec le Parc naturel régional des Ballons des Vosges, d'élaborer leur plan local d'urbanisme dans le cadre de la démarche SIU. La démarche SIU propose une méthode pour décliner sur le territoire communal les grands principes d'urbanisme du projet de Charte du PNRBV. Selon les années, 10 à 20 communes de 750 à 2 000 habitants révisent leur PLU, mais la dynamique est très variable.

Au printemps 2008, une douzaine de communes du Parc répondent à ces critères. Deux autres facteurs de sélection sont alors retenus. Ils portent sur des caractéristiques de morphologie urbaine et de dynamique territoriale :

(1) *Structure urbaine héritée.* Les communes sélectionnées présentent des tissus urbains différenciés (groupé dense, linéaire, diffus, etc.) les uns des autres afin d'analyser la manière dont

la configuration spatiale héritée influence les représentations et les pratiques d'urbanisme des élus communaux et leurs relations aux critères d'urbanisme durable.

(2) *Dynamiques d'urbanisation.* Les trois communes sélectionnées connaissent des dynamiques d'attractivité résidentielles différenciées (forte, moyenne, faible), sachant qu'elles ne maîtrisent pas une bonne part de ces facteurs (appartenance à un bassin d'emploi proche et attractif, qualité reconnue des aménités paysagères et du cadre de vie, etc.). Celles-ci se traduisent par des coûts fonciers, des demandes de constructibilité et des dynamiques démographiques variables, posant en termes variés la question de la pression et des conflits d'usages sur la ressource sol.

À ces critères principaux s'ajoutent des considérations plus pragmatiques, mais non moins essentielles :

- (1) Les calendriers d'élaboration des PLU coïncident avec la temporalité de l'expérimentation SIU.
- (2) Le Parc souhaite que les trois communes soient choisies dans chacune des trois régions administratives (Alsace, Lorraine, Franche-Comté) du territoire.

Pour repérer les communes démarrant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, le Parc s'appuie sur le réseau des techniciens des directions départementales des territoires. Une douzaine de communes sont repérées au départ via ce réseau professionnel. Elles sont contactées par le technicien chargé de mission urbanisme du Parc. Huit maires sont rencontrés et finalement trois communes retenues.

Les annexes D - 3 à D - 5 proposent une comparaison des trois communes sélectionnées. Nous proposons ici de présenter succinctement ces terrains sous forme d'une mise en contexte.

(1) La commune alsacienne est dénommée « COM 68 »<sup>154</sup>. Peuplée d'environ 1 750 habitants, elle est située sur le piémont viticole alsacien et s'étend de la plaine rhénane aux sommets du massif vosgien. La surface forestière couvre près de la moitié du ban communal. Le bourg est localisé en lisière forestière et présente un tissu urbain historiquement groupé et dense. Les nombreux lotissements réalisés depuis les années 1960 ont cependant largement étendu le village. Celui-ci est idéalement situé à moins de trois kilomètres d'une gare tram-train de l'agglomération mulhousienne. Exposé sud-est, il est enserré dans un tissu viticole et arboricole qui donne un vrai « cachet rural ». La commune est très attractive d'un point de vue résidentiel,

---

<sup>154</sup> Les noms des communes ont été supprimés pour respecter les dispositions de confidentialité en vigueur à l'Université du Québec à Montréal (cf. 3.3.2). Les numéros (COM 68, COM 70, COM 88) correspondent à l'identifiant du code postal du département de localisation de la commune. Ainsi 68 correspond au département du Haut-Rhin (en région Alsace), 70 au département de Haute-Saône (en région Franche-Comté) et 88 au département des Vosges (en région Lorraine).



notamment pour les cadres supérieurs en recherche d'un cadre de vie de qualité (paysager, quelques commerces locaux, etc.). Les prix du foncier sont très élevés et l'aire constructible se négocie au-dessus de 15 000 euros. Cette situation provoque un vieillissement important de la population dans la mesure où les jeunes ménages n'ont pas financièrement accès au marché immobilier local. Politiquement, COM 68 est dirigée par un maire qui occupe son second mandat. Celui-ci est par ailleurs parlementaire écologiste et a suivi un parcours militant dans les associations environnementales et des droits de l'homme. La commune est membre d'une communauté de communes relativement dynamique et d'un Pays qui élabore actuellement un schéma de cohérence territoriale. L'ancien plan d'occupation des sols a été approuvé en 1983 et révisé en 1999. Il prescrit l'ouverture à l'urbanisation de zones très étendues. Le potentiel constructible reste encore aujourd'hui important, même si le rythme de construction est à un niveau élevé (+ 11,5 logements par an en moyenne sur la période 1999 - 2008<sup>155</sup>).

(2) « COM 70 » est un bourg d'environ 1 300 habitants situé en Haute-Saône dans un territoire en crise industrielle, à quelques kilomètres d'une petite ville sur le déclin. La commune dispose de quelques commerces de proximité. Elle est située sur la bordure sud du massif vosgien, dans un paysage de plateau légèrement vallonné. Sur une ancienne zone militaire touchant en partie le ban communal, le Conseil général prépare un projet de requalification et de développement d'un Pôle de compétitivité autour de l'industrie automobile très présente dans la région. Le village est caractérisé par des problèmes d'écoulement des eaux pluviales. Le paysage est essentiellement composé de prés de fauche et de forêt (occupant 48 % de la surface communale). De nombreux vergers subsistent autour et dans le tissu villageois. Celui-ci est caractérisé par une urbanisation linéaire très étendue le long des axes de circulation. Le territoire communal est attractif d'un point de vue résidentiel dans la mesure où les prix du foncier sont faibles et les zones ouvertes à l'urbanisation très étendues. Le POS a été approuvé en 1978 et révisé en 1996. La commune se développe essentiellement à travers des opérations de lotissements privés et des constructions individuelles en seconde ligne. La population locale continue aujourd'hui à croître suivant la tendance nationale. Le maire occupe son troisième mandat municipal et son second mandat de premier magistrat communal. À noter que la commune demande sa première adhésion au Parc et que le maire a été très actif dans les travaux menés pour la révision du volet urbanisme de la charte entre 2005 et 2007.

(3) La COM 88 est un village de montagne situé à une moyenne de 900 mètres d'altitude. Le bourg ne possède pas de centre bien identifié et le tissu urbain se caractérise par un mitage important du territoire. Les versants sont très pentus. Une petite station de ski est située sur le ban communal. La commune présente la particularité d'avoir un parc immobilier constitué à plus de 50

<sup>155</sup> Insee, Chiffres des recensements de population 1999 et 2008 exploitations principales.



% par des résidences secondaires. Démographiquement, la population résidente stagne depuis plusieurs décennies autour de 900 habitants, mais elle attend plus de 2 500 habitants lorsqu'arrivent les vacanciers. Pourtant, la commune ne bénéficie que de très peu de commerces, mais elle est située à quelques kilomètres à peine des bourgs et stations de ski de la vallée de la Moselle. D'un point de vue paysager, le territoire est couvert aux trois quarts par de la forêt, et pour environ 20 % par des prés de fauche et de pâture. L'agriculture est encore relativement dynamique. La commune est concernée par l'une des rares réserves de protection intégrale du massif vosgien et de nombreux dispositifs environnementaux, notamment de type Natura 2000. L'essentiel des actifs travaille à l'extérieur de la commune. Celle-ci est membre d'une communauté de communes qui a élaboré un plan de paysage sous l'ancienne municipalité. Le maire est à son premier mandat, mais ses adjointes sont issues de l'ancienne municipalité. La demande en permis de construire est très importante, mais essentiellement pour des résidences secondaires. Le POS actuel date de 1987 et prescrit également des zones à bâtir très importantes.

D'un point de vue du fonctionnement politique, ces trois communes appartiennent toutes à des communautés de communes. Dans le cas de la commune COM 70, l'élaboration du PLU est une compétence intercommunale. L'EPCI recrute le bureau d'études et finance le PLU. C'est également lui qui arrête le projet et l'approuve. Dans les faits, le maire de la COM 70 est également vice-président de la communauté de communes. Cette dernière n'est jamais intervenue directement, techniquement ou politiquement, dans les réunions politiques et/ou techniques d'élaboration du PLU. Pour les COM 68 et COM 88, l'élaboration du PLU demeure une compétence communale. Les communautés de communes n'interviennent pas dans l'élaboration du PLU. La COM 68 est concernée par l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (révision de l'ancien schéma directeur en SCOT) du Pays Thur-Doller<sup>156</sup>. Cette commune est également impliquée dans l'appel à projets « Quartiers Innovants » du Conseil général du Haut-Rhin sur le site d'une ancienne usine<sup>157</sup>.

Les objectifs spécifiques présentés à la section 2.4 servent de guides à l'analyse. Concrètement, la recherche procède de manière « circulaire » en formulant des interprétations provisoires susceptibles d'évoluer en fonction des pratiques appréhendées sur les terrains d'étude (Resweber, 1995). Dans la restitution des études de cas, une alternative s'offre à nous. La première prend la forme d'une restitution des études de terrain sous forme d'analyses monographiques ou de récits d'expériences de terrain puis d'une comparaison des trois études de cas. Outre que celle-ci

<sup>156</sup> La révision du Schéma directeur en SCOT a débuté en 2009.

<sup>157</sup> L'appel à projets « Quartiers Innovants » a été lancé en septembre 2007 par le Conseil général du Haut-Rhin. Dix candidatures ont été retenues en mars 2008. Un « concours d'idées » a été lancé à l'automne 2008. Les principes suivants guident cette démarche : « concevoir des formes d'habitat intégrant la mixité de statut d'occupation (location et accession) et le brassage social, limiter la consommation foncière et l'étalement urbain, concevoir des bâtiments et des quartiers économes en énergie, réussir la greffe physique du nouveau quartier avec le reste de la commune ».

s'avérait relativement fastidieuse à lire et peu synthétique dans son format, elle ne serait que partiellement adaptée à notre question problématique qui vise essentiellement à mettre en lumière les processus de rapprochement et de différenciation entre les trois cas d'étude. Les résultats attendus de cette recherche relèvent essentiellement de ces effets d'homogénéité / hétérogénéité entre les terrains inscrits dans un dispositif d'action publique commun. Les choix et les processus de choix des acteurs en présence révèlent notamment la capacité de territorialisation des normes d'urbanisme par les dispositifs et instruments d'action publique. C'est pourquoi nous retiendrons le second plan de rédaction. Il présente l'avantage d'une présentation plus concise des résultats, même si l'analyse perd un peu en exhaustivité.

### 3.1.2.2 La posture de recherche autour de la méthode SIU

Pour Berthon (2000), la recherche-action est particulièrement pertinente dans l'analyse des changements de pratiques sociales, c'est-à-dire une action qui ne peut se réduire à une théorie, qui possède un rapport « applicatif » propre. Il donne l'exemple du piano : la connaissance des théories relatives à l'art de jouer du piano ne fournit pas la capacité pratique de jouer de cet instrument. Ainsi, si la théorie peut être utile pour jouer, elle ne suffit pas. Les démarches de recherche-action sont les seules à prendre en compte cette dimension de la pratique. Elles sont adaptées à l'analyse des processus d'apprentissage en situation. L'effort de recherche consiste donc à faire « émerger la théorie de la pratique ». Pour ce faire, la méthode s'appuie sur la transformation de l'environnement (cognitif, social, matériel, naturel) de la recherche-action. Dans cette approche, la connaissance est dépendante du processus de changement du monde environnant, du sujet et des partenaires impliqués dans un même processus d'apprentissage : « le savoir est [...] une pratique ayant pour objectif de promouvoir le changement » (Resweber, 1995, p.8-9). Resweber met en évidence les caractéristiques d'un processus de recherche-action. La figure III - 3 distingue les cinq types de dispositifs identifiés en fonction des acteurs impliqués, du rôle du chercheur et des objectifs du dispositif.

Notre recherche s'apparente à une démarche de type « expérimental » (p.21 et s.). La situation d'interactions est construite, aussi bien par la procédure définie par le Code de l'urbanisme que par la méthode SIU proposée. En outre, l'action est évaluée et comparée entre trois cas d'étude. L'implication du chercheur est calculée, oscillant entre des phases d'engagement et des phases de retrait (cf. ci-après dans ce paragraphe). Comme le souligne Resweber, notre objectif est bien de dégager des modèles et d'imaginer des dispositifs de transposition sur d'autres terrains pour produire un changement. Deux phases, ou au moins deux scènes distinctes, émergent alors dans le processus : une phase de conception de l'action et une phase de mise en application. Dans ce

dispositif expérimental, l'objectif est de dégager des lois plus larges que celles issues d'une simple mise en application dans un contexte. La comparabilité, toujours partielle, permet néanmoins d'imaginer que « l'action-pilote » SIU puisse être transposée. Même si ce travail ne relève pas de la mission du chercheur, du point de vue des techniciens du Parc, l'un des objectifs de l'expérimentation est bien d'évaluer l'efficacité des outils et des modes d'intervention de la démarche SIU auprès des élus.

Figure III - 3. Positionnement de notre recherche-action

Type de recherche-action	Diagnostic	Participatif	Empirique	<b>Expérimental</b>	Engagé
Acteurs impliqués	Experts Usagers	Usagers Avec ou sans experts	Experts Usagers	<b>Experts Usagers</b>	Experts = Usagers
Implication du chercheur	Calculée	Réduite	Incontrôlée	<b>Calculée</b>	Engagée
Buts poursuivis	Curatif Guérir	Analytique Analyser	Évolutif Transformer	<b>Adaptatif Changer</b>	Militance Dissidence Marginalité

D'après (Resweber, 1995, p.23).

En s'appuyant sur les analyses de Berthon (2000) et Resweber (1995), notre méthodologie de recherche s'articule sur trois phases : explicitation, formalisation, modélisation.

(1) La phase « d'explicitation » s'appuie sur la description par les acteurs, y compris le chercheur, de l'environnement d'interactions dans lequel ils se situent, les effets perçus des actions mises en œuvre sur eux et sur leur environnement, leurs jugements et leurs intentions. La démarche passe également par l'observation des comportements et des pratiques sociales en phase d'action. Pour recueillir ce matériel, le recensement des rencontres et des propos tenus sous forme de « journaux de bord » nous permet de conserver une connaissance riche, complémentaire des entretiens et des supports écrits.

(2) La phase de « formalisation » est élaborée sur l'articulation entre les différents types de sources (journal de bord, entretiens, supports écrits, supports coproduits). La formalisation est une première interprétation qui consiste à croiser les situations observées, les expressions verbales entendues, les comportements recensés, les pratiques construites puis à les dénommer et les articuler les uns aux autres afin de leur donner une rationalité d'ensemble (Resweber, 1995, p.122).

(3) La phase de « modélisation » est une généralisation des interprétations qui tente de s'affranchir du cadre proximal et des spécificités des actions analysées et de retenir les régularités

constatées (p.123). Dans notre recherche, cette modélisation passe par un processus dissocié, d'une part sur la totalité du cas analysé pendant l'expérimentation de terrain, d'autre part sur le croisement des trois études de cas. L'intérêt des modèles ainsi constitués n'est pas de prédire l'avenir dans une portée opérationnelle. Pour Richard (1980, cité par Berthon, 2000), le modèle sera par essence erroné dans la mesure où la reproductibilité des situations sociales n'a pas de sens. Sa réfutabilité est sa principale fonction, permettant par réutilisation-transformation ultérieure dans d'autres recherches-actions afin de faire avancer les connaissances.

D'un point de vue de la restitution, notre lecteur aura accès de manière privilégiée au travail issu de la phase de modélisation. Il touchera le matériel issu des deux autres phases à travers les descriptions, les mises en situation et les extraits d'entretien.

Le projet a comme finalité de « produire des connaissances concernant ces transformations » et secondairement de « transformer la réalité » (Hugon et Seibel, 1988). Il répond donc aux objectifs d'une recherche-action puisqu'il porte à la fois sur les changements de pratiques des élus locaux en matière d'urbanisme communal et la compréhension des dynamiques à l'œuvre dans ces processus (cf. figure III -1).

Mais il y répond de manière inégalitaire, puisque du point de vue du travail du chercheur, la dimension « recherche » l'emporte sur la partie « action ». C'est la particularité de notre démarche expérimentale de ne pas faire du SIU l'objet de recherche, mais d'utiliser ce cadre comme un moyen d'approcher la dynamique sociale plus générale de la pratique de l'action publique. Ces scènes marquées par le poids de la proximité ne se laissent pas facilement approcher parce que les dynamiques à l'œuvre questionnent des enjeux de légitimité et d'égalité des citoyens sur lesquels les processus institutionnels ferment les yeux. Ces derniers proposent en effet une approche de l'action publique indifférenciée entre ville et campagne, entre territoires investis par les institutions issues de la décentralisation et espaces plus délaissés où s'expriment plus qu'ailleurs, mais pas exclusivement, les relations de proximité géographique et organisée.

Dès 2007, le chercheur et les techniciens du Parc ont entériné cette répartition différenciée des tâches. Les techniciens du Parc demeurent les porteurs du volet opérationnel de la démarche SIU. La dimension expérimentale de la démarche menée sur les trois communes est reconnue par convention signée entre le Parc et les universités. Cette expérimentation y est définie comme un « test » en situation pour éprouver l'efficacité des outils proposés. Les annexes B - 2 à B - 4 mettent en évidence le pilotage et la conduite partagés de l'expérimentation SIU entre le chercheur et les agents du Parc. Le chargé de mission urbanisme et le chargé de mission SIG sont les intervenants principaux. Le premier technicien et le chercheur interviennent (presque) toujours en binôme lors des rencontres en communes. Le géomaticien participe rarement aux réunions

communales, mais il prépare les supports cartographiques utilisés et gère la relation aux autres acteurs techniques. Nous y reviendrons au chapitre IV.

Le type d'implication chercheur/chargé de mission urbanisme, et donc leur relation à l'environnement d'interaction sociale, va évoluer au cours de l'expérimentation. En début de processus, le chercheur va intervenir pour présenter la démarche et les outils, il s'efface progressivement dans un rôle d'observateur - qui n'interdit pas les interventions - et le technicien du Parc va devenir l'interlocuteur privilégié des élus communaux. Dans cette recherche-action, l'engagement du chercheur et celui du technicien ne sont donc pas identiques. Ce choix méthodologique posé à l'origine visait notamment à favoriser l'appropriation de la démarche SIU par les techniciens du Parc. Le déroulement de l'expérimentation va cependant changer la situation prévue, d'une part par la montée en puissance des techniciens des chambres d'agriculture et, d'autre part, parce qu'en situation, les élus amalgament les rôles entre chercheur et technicien. Le protocole de la démarche SIU a alors fait l'objet de multiples réajustements pendant la mise en œuvre de la recherche en action qui seront présentés au chapitre IV.

Le chapitre I a conclu que l'urbanisme durable n'est une notion ni consensuelle, ni partagée. La durabilité est quant à elle porteuse de conflits latents entre diverses conceptions (Boutaud, 2004). Les choix habituels dans le contenu des PLU expriment souvent des consensus faibles et peu volontaristes. Pour dépasser cette situation et aboutir à une norme d'urbanisme durable plus engagée - le chapitre IV expose la conception de durabilité portée par le Parc -, une forte implication des porteurs de l'expérimentation (techniciens du Parc, chercheur) est nécessaire dans la création des scènes de l'expérimentation, aussi bien le référentiel d'urbanisme rural durable (la Charte du Parc) que les cadres sociospatiaux de l'expérimentation (les trois communes tests).

Dans cette recherche-action, l'objet de recherche n'est pas conçu comme une donnée saisissable immédiatement ou indirectement par le chercheur, mais comme un objet en construction au fil de l'expérimentation et des processus d'interactions sociales. Ce type de conception sociale est souvent qualifié de « socioconstructiviste » (Brossard, 2005). Dans cette approche, le chercheur donne une place particulière aux dynamiques locales d'interaction en évitant autant que faire se peut de plaquer un modèle interprétatif sur les situations qu'il observe et auxquelles il participe. Pour ce faire, il doit donc varier les focales d'analyse, de l'institutionnel au microsocial, du formel à l'informel, du non-dit à l'explicite. C'est pourquoi nous collectons une diversité de données pendant la préparation et l'expérimentation de la démarche SIU.

### 3.1.2.3 Environnement d'investigation des études de cas

La démarche de recherche s'appuie sur une conception territoriale de la problématique, l'expérimentation SIU constituant le cœur de l'approche.

Pour Olivier de Sardan (1995, p.71 et s.), l'enquête de terrain « passe pour l'essentiel par des interactions prolongées entre le chercheur en personne et le « milieu » qu'il étudie ». Dans notre recherche, la délimitation du terrain d'étude, et donc le choix des acteurs interrogés, est apparue assez rapidement : les élus communaux, les techniciens représentant les personnes publiques associées et les bureaux d'études. Au final, sans tenir compte du chercheur, entre cinq et huit personnes par communes rurales participent régulièrement à l'élaboration du PLU : le maire, son adjoint à l'urbanisme, le technicien du bureau d'études, le technicien de la chambre d'agriculture, le technicien de la direction départementale des territoires, le technicien urbanisme du Parc. Parfois se greffent d'autres membres du Conseil municipal ou le secrétaire de mairie, en fonction des modes de travail de l'équipe municipale (cf. chapitres IV à VI). Les acteurs techniques sélectionnés l'ont été pour leur rôle dans la pratique locale de l'urbanisme. Nous avons fait le choix d'interroger les techniciens qui travaillent quotidiennement au contact des élus, qui assistent aux réunions en mairie, à qui le maire a plus facilement accès dans une relation quotidienne. Ainsi, nous souhaitons récolter des discours « de la pratique » davantage que « sur la pratique ».

La réception des politiques publiques est une dimension importante dans le processus de définition locale des droits à bâtir. Les justifications de ces politiques revêtent une importance toute particulière parce qu'elles concernent la privation de jouissance de la propriété privée (cf. 1.2.1.2). Mais surtout la réception de ces politiques conditionne le « consensus ambigu » (Kesselman, 1967, cf. 3.2.2.), ou l'expression sociale de la conflictualité, autour de la fixation de ces droits. Marie (1999, p.447) distingue quatre dimensions dans les perceptions des politiques publiques territoriales par les administrés, que l'on peut en partie remobiliser pour des acteurs politiques non-professionnels comme les élus de notre étude. Elles portent sur :

- (1) la connaissance du contenu organisationnel (outils, mode d'élaboration, association des acteurs, ressources, etc.) et substantif de la politique ;
- (2) l'identification des acteurs de la politique et notamment les porteurs ;
- (3) les jugements de valeur relatifs à l'opportunité, l'efficacité ou la mise en valeur des dispositifs ;
- (4) l'interprétation de la politique, et donc la signification sociale qu'on lui prête.

La compréhension des pratiques de l'action publique est différenciée entre administrés et décideurs publics. Pour ces derniers, leur mandat électif leur donne à la fois légitimité démocratique et obligation politique d'agir. Leur action est balisée par l'interprétation et le sens

qu'ils donnent aux quatre dimensions exposées précédemment. Pour leur part, les usagers de l'espace ont généralement une perception de l'action centrée sur ses effets. Contrairement aux acteurs directs de la décision, ils en vivent seulement les conséquences, sans en connaître les processus, et ne participent pas aux négociations qui président à l'énonciation de la norme sociale et juridique.

Les habitants-propriétaires n'ont pas été inclus directement dans la démarche d'investigation dans la mesure où le dispositif institutionnel d'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne leur donne qu'un rôle très limité, essentiellement dans le cadre des quelques réunions de consultation et de l'enquête publique. Aller à la rencontre de ces acteurs habitants-propriétaires aurait posé une triple difficulté d'ordre méthodologique, institutionnel et social. La difficulté institutionnelle tient à la position du chercheur qui est présenté par les élus comme un technicien du Parc (il sera d'ailleurs souvent introduit par le maire comme tel dans les réunions). Le chercheur est donc institutionnellement situé, inclus dans le processus de négociation. Cette position attribuée par les élus présente l'avantage de faciliter le rapport de confiance entre les membres réguliers du petit groupe politico-technique qui se forme à l'occasion de l'élaboration du PLU. Elle réduit considérablement la défiance des élus face à un observateur externe qui serait malvenu dans un cadre de négociation qui touche les individus dans leur intimité, dans leur rapport personnel, financier et parfois affectif à la propriété privée. Inversement, si elle ouvre un rapport privilégié à l'interne du groupe de travail, elle engendre une mise à distance avec l'extérieur de ce groupe, et notamment les habitants-propriétaires. Aller à la rencontre de ces derniers, c'est d'une part admettre que le rapport de confiance qu'ils ont construit avec le maire ou son adjoint de manière informelle et confidentielle a été mis à mal. L'élus aurait alors dévoilé l'information d'une interaction sociale autour d'un intérêt privé expliquant la demande d'entretien du chercheur avec la personne concernée. Cette situation de dévoilement serait vécue comme illégitime. Mais surtout, proposer un entretien à des propriétaires, c'est légitimer une attention institutionnelle - le chercheur assimilé au technicien représente une institution publique qui négocie le contenu de la norme du plan local d'urbanisme - à leur demande privée dans un processus qui territorialement et juridiquement emporte des effets de droits. Enfin, méthodologiquement, l'efficacité en terme d'information d'un tel entretien nécessiterait du temps pour construire un rapport de confiance sur un sujet très personnel et relevant souvent de l'intime. Au contraire, il nous est apparu qu'il existe un moyen détourné d'entendre les propriétaires et usagers de l'espace non pas directement, mais à travers le sens que leur action informelle auprès des élus produit chez ces derniers. Ces interactions externes ont donc été investiguées du point de vue de leurs conséquences sur le contenu de la norme, le positionnement des acteurs institutionnels et l'organisation de la négociation (cf. 5.2.3 et 6.1.2.3). Le matériel est donc recueilli auprès des élus qui relatent certaines doléances, c'est-à-dire tout à la fois le contenu de la demande du propriétaire à traduire



en règles dans le PLU et sa position sociale d'élu face à cette demande d'un citoyen-électeur. Si le chercheur n'a alors pas souvent accès à l'objectivation de la demande par son énonciateur premier (le propriétaire), il accède alors à l'objectivation seconde de cette demande privée par l'élu auprès des techniciens. Cette situation offre donc paradoxalement un matériel intéressant pour l'analyse du processus d'action publique. Il ne retient que les demandes qui semblent légitimes à l'élu.

Notons par ailleurs que la procédure de réalisation d'un plan local d'urbanisme s'inscrit dans un cadre procédural fixé par la réglementation. La démarche de recherche assume le choix de s'appuyer au maximum sur les dispositions procédurales de ce cadre d'action publique, sans en changer les contours généraux. Dès l'origine, la mise en place de « forums-hybrides » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) ou la création de scènes de négociations originales n'était pas une option envisagée dans cette recherche. L'objectif est en effet de proposer un processus de transformation au plus près des modalités organisationnelles existantes de l'action publique en urbanisme. Dans chaque entretien, la position sociale occupée par l'enquêté est une question importante (élu, propriétaire, militant, ayant-droit, technicien, etc.). Autrement dit public cible, public bénéficiaire, décideur, spectateur, etc. L'interprétation qui en résulte est un jeu d'aller et retour entre le cadre conceptuel (chapitre II) et les faits.

#### 3.1.2.4 Modalités de recueil des données dans les terrains d'étude

Pour qualifier le matériel recueilli pendant ces investigations, Olivier de Sardan (1995) propose une typologie des données produites dans ces études de terrain en quatre types : les sources écrites, les dispositifs de recension comme procédé d'investigation systématique, les entretiens comme interactions discursives délibérément suscitées par le chercheur, et l'observation participante comme interaction engendrant des données de corpus et des données d'imprégnation.

(1) Dans notre étude, les *sources écrites* relèvent de deux statuts différents : les ressources externes au terrain qui agissent sur l'action (les lois, les règlements, etc.) et les ressources écrites et graphiques « coproduites » pendant l'expérimentation dans une interaction entre participants (les « objets intermédiaires » de la négociation et les produits de l'action publique, notamment les diagnostics, projets, règlements et plans du PLU).

(2) Les *dispositifs de recension* sont utilisés dans la comparaison des contenus entre les « produits » de l'action publique issus des trois scènes. Ce sont des indicateurs créés *ad hoc* pour saisir le contenu des différents objets générés. Ils prennent par exemple la forme d'indicateurs de



comparaison présence/absence ou de niveaux de prise en compte (inexistante, limitée, forte) d'un enjeu dans le contenu de négociation de l'une des trois scènes.

(3) L'*entretien* répond à deux fonctions majeures (Olivier de Sardan, 1995) : la consultation, dans laquelle l'interlocuteur est supposé disposer d'une compétence minimum et refléter un savoir commun sur la société locale, et le récit, dans laquelle l'enquêté est sollicité sur son histoire personnelle.

Pour Kaufmann (2008, p.19), l'*entretien compréhensif* est un type particulier d'entretien qui se distingue de l'approche dominante actuelle visant à minimiser l'influence de l'enquêteur sur l'enquêté. En effet, cette dernière attitude de non-personnalisation des questions, dans laquelle les sentiments et les opinions du chercheur sont minimisés, se traduit au niveau de l'acteur interrogé par une dépersonnalisation des réponses. Au contraire, l'entretien compréhensif se caractérise par un « engagement actif » de l'enquêteur pour « provoquer l'engagement de l'enquêté ». À cette conduite spécifique de l'entretien, se conjugue un rôle important de l'interprétation du matériau. En effet, pour Kaufmann, les représentations sociales et les opinions ne sont pas homogènes, mais souvent faiblement structurées, parfois aléatoires, voire contradictoires. Elles sont parfois générées par le contexte même de l'entretien qui devient un prétexte à la réflexion de l'enquêté sur une situation locale et/ou sa propre expérience. Dans l'analyse du discours verbal, les non-dits et les détours, voire les détournements de la parole, renseignent souvent au-delà des seuls discours convenus, des « opinions flottantes » visant à « maintenir la communication verbale » (Peneff, 1990). Au final, Kaufmann distingue deux approches dans le recueil du matériau sociologique et dans son analyse de contenu, Le « modèle classique », proche des sciences fondamentales, s'appuie sur une construction de l'objet autour d'une hypothèse bâtie sur une théorie bien consolidée, les entretiens ne servant qu'à recueillir et valider son contenu, l'analyse s'en tient aux données en réduisant au possible toute interprétation. L'entretien compréhensif propose un modèle inversé de construction de l'objet dans lequel la théorie n'émerge qu'au final de l'interprétation par le chercheur. Pour notre part, nous choisissons un modèle hybride, esquissé mais pas clairement assumé par Kaufmann. Dans notre modèle méthodologique, un contenu théorique (chapitre II) est posé a priori de même que les contours de l'objet de recherche (chapitre I). Pour que ce travail issu des lectures bibliographiques soit efficace, il faut qu'il s'appuie sur un ensemble préalable d'objectifs spécifiques de recherche étayés par des hypothèses interprétatives (p.37). Globalement, notre travail s'est appuyé sur les expériences passées au Parc des Ballons des Vosges (deux stages en 2005 et 2006, une mission préparatoire en 2007), mais aussi sur un important travail bibliographique (400 références) ainsi que quelques entretiens exploratoires (six en complément des entretiens menés en 2005 et 2006).

L'investigation du terrain, et notamment la conduite de la trentaine d'entretiens, est menée en deux temps. Une première série d'entretiens est réalisée au démarrage de l'expérimentation, avant

les premières réunions institutionnelles du PLU. Dans cette phase qui permet de construire le  $t_0$  de l'expérimentation (cf. 3.1.1.2 et annexe B - 3), l'objectif est de cerner les représentations de l'urbanisme des élus et des techniciens de la démarche. L'entretien est mené de manière « engagée » pour inciter les enquêtés à questionner les relations entre leurs représentations sociales initiales et les objectifs de la démarche SIU. À la fin de l'expérimentation, une nouvelle série d'entretiens est menée de manière récapitulative pour construire le  $t_{\text{final}}$  (cf. 3.1.1.4 et annexe B - 4). Le chercheur conduit l'entretien de manière moins engagée, l'objectif était d'inciter l'enquêté à construire un discours de et sur sa pratique de l'urbanisme afin d'en déceler les effets d'apprentissages issus de l'expérimentation de la démarche SIU comme scène de négociation et d'interactions sociales.

(4) *L'observation participante*. Le quatrième type de mode de recueil des données renvoie aux situations d'observation (le chercheur comme témoin) et aux situations d'interactions (le chercheur comme coacteur) (Olivier de Sardan, 1995). L'observation participante génère ainsi deux types de connaissances qui relèvent soit du « corpus et des données » si elles sont consignées systématiquement dans un journal de bord, soit de l'imprégnation si elles sont ressenties et informelles. En ce sens, pour Olivier de Sardan, l'« observation n'est pas le coloriage d'un dessin préalablement tracé : c'est l'épreuve du réel auquel une curiosité préprogrammée est soumise ».

Pour ce chercheur, le débat sur le rôle de l'observation dans la transformation des pratiques sociales est résolu. En effet, dans certains cas, l'observation ne change rien ou que marginalement un comportement. Lorsque le comportement est modifié de façon significative, soit il faut tenter « d'éliminer le statut d'observateur [...] extérieur », soit en « tirer parti », c'est-à-dire « [u]tiliser sa propre présence en tant que chercheur comme méthode d'investigation qui devient alors une des dimensions du savoir ». Bien évidemment, il serait « naïf » d'imaginer que la « réalité se donne à voir » de manière brute et globale (Arborio et Fournier, 2008). Le chercheur n'accède à la fois qu'à ce qu'il cherche et voit - et surtout entend - et à ce qu'on lui dit et ce qu'on lui montre en situation à travers le sens vécu et formulé intentionnellement ou non, par ses interlocuteurs. De nombreuses pratiques restent invisibles aux sens du chercheur, même si elles peuvent apparaître de manière indirecte et détournée par des paroles rapportées ou des décrochements situationnels qui ne peuvent s'expliquer que par des interactions sociales hors du champ d'analyse directe du chercheur. Dans ce dispositif d'observation participante, Arborio et Fournier (p.26 et s.) insistent sur le rôle social de l'observateur et la pertinence sociale du terrain observé. Dans notre étude, le chercheur occupe un rôle assumé d'observateur et d'expert impliqué dans l'interaction. Souvent, les enquêtés ont tendance à oublier le premier rôle pour ne se focaliser que sur le second. L'observation est donc faite à découvert. Mais au regard du comportement des élus, pourtant

clairement informés<sup>158</sup>, elle semble partiellement en immersion. Les entretiens confirment cette représentation experte de la place du chercheur dans la négociation. Le chercheur apparaît comme un participant ordinaire et non un tiers extérieur. Cette posture attribuée est sans doute facilitée par l'expérience professionnelle du chercheur en tant que technicien dans divers projets d'action publique<sup>159</sup> sur ce terrain, créant une familiarité.

L'observation participante, qui correspond à une posture ethnologique, pose cependant la question de la prise de distance à l'objet et au terrain qui comporte un risque d'« autocensure [du chercheur] par sens de la situation » (Arborio et Fournier, 2008, p.30). Placer dans le contexte de l'action sur le terrain, le chercheur risque d'oublier sa position de recherche pour donner une place déterminante à l'efficacité de l'action publique. Cette situation se traduit par une incapacité à décentrer l'information recueillie pour la replacer dans un cadre analytique. Pour palier cette situation, notre recherche peut s'appuyer sur trois orientations qui tempèrent une implication trop exacerbée dans chacun des terrains.

(1) D'une part, la recherche s'appuie sur une diversité de terrains étudiés concomitamment qui construit une variété de situations sociales et de modalités analytiques.

(2) D'autre part, le cadre méthodologique est posé a priori de manière formalisée. C'est ainsi que le chercheur consigne ses observations dans des carnets de bord. Par ailleurs, la démarche SIU est conçue avec le Parc comme une scène d'expérimentation. En ce sens, le chercheur et les techniciens échangent régulièrement autant sur le contenu de ce qui se négocie en communes que sur la manière dont la méthode influence la construction de la norme locale d'urbanisme. Le travail est également replacé en contexte à travers le suivi de thèse qui permet la mise à distance et les Comités de pilotage de l'expérimentation sur lesquels nous reviendrons (3.3.2).

(3) Enfin, le chercheur est impliqué dans une variété d'activités professionnelles concomitantes à cette recherche de terrain (enseignement, cours de doctorat, trois laboratoires de rattachement, autres projets de recherche parallèles, etc.). Surtout, le calendrier de travail présenté par l'annexe B - 1 met en évidence les grandes temporalités de l'étude qui alternent des phases de terrain (novembre 2008, de mai 2009 à janvier 2010 et de mai 2010 à mars 2011) avec des phases saisonnières soit éloignées (cours à l'UQAM notamment), soit pendant lesquelles les réunions sont moins nombreuses<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> Nous rappelons que les communes retenues pour l'expérimentation SIU ont signé une convention de partenariat avec le Parc. Par ailleurs, en application de la réglementation en vigueur à l'Université du Québec à Montréal (cf.3.3.2), chaque acteur impliqué a signé préalablement un formulaire individuel autorisant le chercheur à utiliser les informations recueillies. Personne ne s'est opposé à cette disposition.

<sup>159</sup> Avant de démarrer cette recherche, nous avons réalisé 18 mois de stage (dont 8 au PNRBV) et 15 mois en tant que technicien en aménagement du territoire (dont 5 au PNRBV).

<sup>160</sup> C'est notamment le cas sur les périodes de mi-juillet à mi-septembre pendant lesquelles les élus sont peu présents. Précisons également que les nombreux déplacements ont été permis par un partenariat notamment financier entre les laboratoires, le Parc naturel régional des Ballons des Vosges et ses partenaires européens, nationaux et régionaux.

Les données ainsi recueillies sont interrogées dans le cadre analytique présenté au chapitre II à l'aide de trois outils de recherche complémentaires permettant d'investiguer la complexité des mondes ruraux aux multiples échelles : l'analyse des politiques publiques, la transaction sociale et l'instrumentation de l'action collective.

### **3.2 Les outils d'investigation pour saisir la négociation territoriale**

La section 2.1 a mis en évidence la manière dont la dynamique de régulation locale remet en cause les équilibres observés dans le processus de co-administration territoriale entre les enjeux globaux/locaux de l'urbanisme durable (cf. 1.3) et le poids des interactions formelles/informelles (cf. 1.2.3 et 2.1.3) dans la décision. En disqualifiant l'action de l'État, elle favorise une action publique davantage centrée sur les relations de proximité et la prise en compte des enjeux locaux. Dans ces équilibres, l'échelle spatiale joue un rôle majeur. Lorsque le chercheur affine la précision de ses observations en rentrant dans l'épaisseur des relations sociales, la dimension formelle, globale et rigide des règles institutionnelles de la négociation cède le pas à des logiques sociales plus locales, informelles et souples.

À notre sens, le choix des outils analytiques pour étudier les différentes études de cas (cf. seconde partie) doit prendre en compte cette influence de l'échelle dans la mise en visibilité des phénomènes étudiés. C'est pourquoi, pour investiguer nos terrains, nous nous appuyons sur trois outils des sciences sociales qui sans être circonscrits à une seule échelle interprétative, seront privilégiés dans certains champs. À l'échelle macrosociale, l'analyse des politiques publiques (3.2.1) nous permettra de mettre en évidence les jeux institutionnels et notamment les recompositions de ressources et des règles. À l'échelle microsociale, la transaction sociale (3.2.2) fournit un « paradigme méthodologique » (Blanc, 2009, p.25 et 30, c'est-à-dire un principe organisationnel) efficace pour orienter le regard du chercheur vers les logiques d'interactions comprenant « échange, négociation et imposition » (Rémy, 1996, p.11) qui se nouent dans les relations de proximité autour d'enjeux conflictuels liés au droit de propriété ainsi qu'aux incertitudes et aux ambiguïtés de l'urbanisme durable. Enfin, l'analyse de l'instrumentation de l'action publique (3.2.3) engage une articulation originale entre les objectifs institutionnels qui président à la formalisation de ces outils techniques et les processus territoriaux qui les saisissent. La manière dont les instruments d'action publique structurent la négociation du plan local d'urbanisme nous renseigne sur les processus de traduction entre les pratiques héritées du territoire et les injonctions extra-territoriales d'un urbanisme durable.

### 3.2.1 La négociation territoriale à travers le cadre d'analyse des politiques publiques

Knoepfel, Larrue et Varone (2006, p.21 et s.) proposent un modèle d'analyse des politiques publiques postulant que « le contenu et les caractéristiques institutionnelles d'une action publique (variable à expliquer) résultent d'interactions entre les autorités politico-administratives d'une part et les groupes sociaux qui causent et/ou qui supportent les effets négatifs du problème collectif que l'action publique cherche à résoudre (variables explicatives) d'autre part ». En fonction de leurs intérêts, de leurs valeurs ainsi que des ressources disponibles, les acteurs vont chercher à influencer le contenu substantiel des politiques, les règles procédurales ainsi que les modalités d'interactions des uns avec les autres. Les modalités du jeu sont précadrées par le poids des héritages sociaux et des habitudes, mais également par les règles formelles de la vie collective et de l'action publique. C'est à ce cadre analytique que nous empruntons largement les fondements de l'analyse qui suit dans le paragraphe suivant.

#### 3.2.1.1 Cadre général de la méthode d'analyse des politiques publiques

Si le modèle proposé par Knoepfel, Larrue et Varone insiste essentiellement sur les règles institutionnelles, Gerber (2006, p.206) rappelle que l'approche néo-institutionnaliste des politiques publiques, orientée vers l'action, postule que « les acteurs et les institutions s'influencent réciproquement, l'acteur étant influencé par les règles formelles, alors qu'il les fait évoluer dans le même temps par ses propres décisions et actions<sup>161</sup> ». Les règles institutionnelles partagent ainsi trois dimensions communes (Knoepfel et Savary, 2002, p.26, cités par Gerber, 2006) :

- (1) Articulation de règles formelles/informelles : les règles institutionnelles articulent des règles formulées par le droit et des règles implicites et communément admises.
- (2) Institutions stables/dynamiques : certaines institutions sont largement stables, alors que d'autres sont dynamiques et en ajustement du fait de l'évolution des formes de l'action publique et des enjeux sociaux.
- (3) Comportements stratégiques/socialement normés : les comportements sociaux obéissent simultanément à des objectifs stratégiques de chaque acteur (ce que chaque acteur veut obtenir à travers sa participation à l'action publique) et des normes sociales communes (fixées par les règles institutionnelles et le poids des héritages, aucun acteur n'agissant à partir d'un terrain vierge).

Dans le cadre d'analyse de Knoepfel, Larrue et Varone, les politiques publiques visent à répondre à des problèmes sociaux saisis comme problèmes publics par les institutions.

---

<sup>161</sup> Cette posture est proche de la perspective sociologique de « transaction sociale » présentée en section 3.2.2 (Blanc, 1992 ; Rémy, Voyé et Servais, 1978).

L'inscription d'un problème collectif à l'agenda politique est le fruit d'un filtrage, qui renvoie conjointement à un jeu de domination entre acteurs<sup>162</sup>, de capacité de saisie et d'action sur des problèmes mal définis (Duran et Thoenig, 1996) et d'opportunités (Kingdom, 1995). Ils définissent une politique publique comme

« un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). » (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.29)

Le modèle se focalise donc sur les acteurs, les règles qui structurent leurs interactions et les modalités d'usage des ressources territoriales.

*Les acteurs de l'interaction.* L'analyse du comportement des acteurs s'inscrit ainsi dans l'approche postulée par la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977, p.55 et s.) qui énonce que :

- Les acteurs sont porteurs simultanément de finalités multiples.
- Les acteurs ajustent continuellement leurs intérêts aux contraintes et aux opportunités qu'ils perçoivent d'une situation donnée et de la confrontation des intérêts en présence.
- Les acteurs jouent souvent simultanément sur plusieurs scènes, et donc pondèrent leurs attentes entre court et long terme, entre diverses actions locales et/ou à d'autres échelles géographiques.

Le « triangle de base » (figure III - 4) d'une politique publique met en évidence la manière de définir les responsabilités des différents acteurs en présence et les liens de causalité (« hypothèse de causalité ») qui les unissent autour d'une situation problématique (« définition politique d'un problème collectif à résoudre ») ainsi que les modes de résolution proposés (« hypothèses d'intervention »).

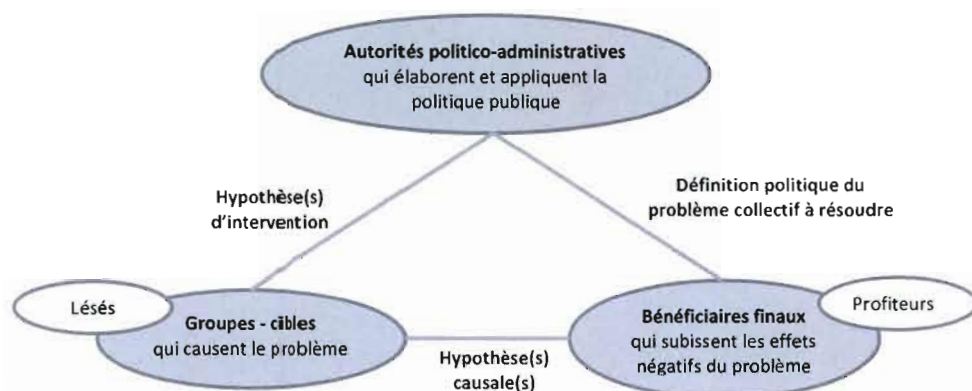
La mise en œuvre d'un tel schéma analytique sur une situation concrète pose une double difficulté. La première est celle de l'évolution des jugements de valeur au cours de l'élaboration et

---

<sup>162</sup> La compréhension de ces jeux de domination s'inscrit dans diverses perspectives théoriques : (1) l'approche néo-wébérienne analyse la domination réalisée par les bureaucrates, (2) l'approche néo-marxiste conçoit le traitement des problèmes publics par le prisme des intérêts des classes dominantes qui dominerait l'appareil d'action publique, (3) la théorie des choix rationnels postule une approche clientéliste entre choix politiques et soutien électoral des groupes aidés. Dans toutes ces approches, un problème social apparaît comme une construction sociale élaborée par les acteurs publics selon diverses perspectives. Le choix de l'inscrire à l'agenda politique, le mode de saisie, la qualification du problème sont donc des exercices politiques filtrés (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.26 et s.).

de la mise en œuvre de la politique publique. En effet, la recherche d'une solution dans un cadre de négociation transforme les relations entre acteurs et donc les qualifications réciproques. La seconde difficulté porte sur les incertitudes techniques et scientifiques pour imputer une responsabilité à un acteur, notamment lorsque celui-ci n'est pas présent dans le processus d'action publique, ou lorsque les causes et les conséquences de ces actions sont incertaines ou ambiguës (Roche, 2000 ; Roche et Waaub, 2006). Ce qui est le cas par exemple du débat sur les générations futures dans les politiques de développement durable (Gautier et Valluy, 1998).

Figure III - 4. Le triangle de base des acteurs d'une politique publique



(Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.63)

*Les ressources des interactions.* Pour interagir les uns avec les autres, les acteurs mobilisent des ressources de manière inégale et évolutive. Knoepfel, Larrue et Varone identifient dix ressources représentées par la figure III - 5. Les acteurs mobilisent, créent, arrangent, orientent, échangent ces ressources. Ce faisant, le statut de la ressource évolue dans le temps, change de nature et son poids stratégique dans la négociation de l'action publique s'en trouve transformé.

Le modèle analytique propose alors d'interroger les modalités d'accès à la ressource (exclusivité d'un acteur, valeur de bien public/privé), la conflictualité (rivalité d'accès à la ressource) et l'impact de la ressource dans la construction de la décision (déterminante/périphérique). Traditionnellement, une place majeure est conférée aux ressources juridiques (énonciation des règles de droit et usage coercitif), monétaires (financement de l'action publique) et humaines (disponibilité de l'expertise et de la force de travail).

Trois ressources ressortent particulièrement dans le domaine de la planification urbaine en milieu rural : le droit (cf. 3.2.1.2), la confiance (cf. 3.2.1.3) et l'information (3.2.1.4).



Figure III - 5. Les différentes ressources des politiques publiques



(Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.71)

*Le rôle des règles dans l'interaction.* Pour Knoepfel, Larrue et Varone (2006, p.99 et s.), les règles institutionnelles sont hiérarchisées par les règles du droit (du niveau constitutionnel au local). De manière simplifiée, ils distinguent les règles fixant l'accès aux ressources des politiques publiques, celles organisant les compétences et la nature des interactions entre les acteurs et celles définissant les comportements individuels. La méthodologie d'analyse revient à distinguer six types de « produits » (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.125-126) synthétisés par la figure III – 6 :

(1) « La *définition politique du problème public (DP)* comprend non seulement la décision ferme d'entreprendre une intervention politique, mais surtout la délimitation du périmètre du problème public à résoudre ainsi que l'identification des causes probables de celui-ci par les acteurs publics et des modalités de l'intervention publique envisagée.

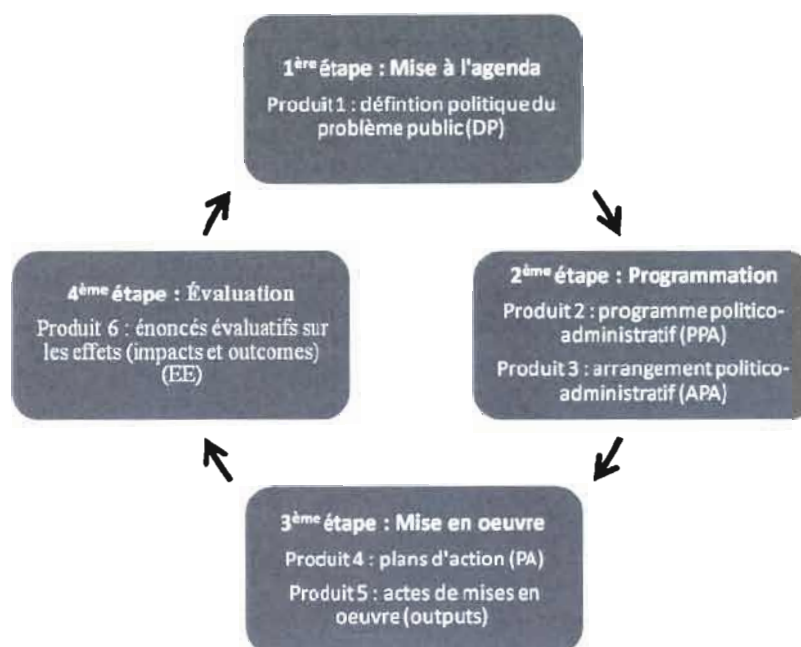
(2) Le *programme politico-administratif (PPA)* recouvre toutes les décisions législatives ou réglementaires, tant de l'État central que des collectivités territoriales, nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique.

(3) L'*arrangement politico-administratif (APA)* fixe les compétences, les responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif.

(4) Les *plans d'action (PA)* établissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social, et dans le temps.



Figure III - 6. Les étapes et produits d'une politique publique



(Knoepfel, Larrue et Varone, 2006, p.125)

(5) Les *actes de mise en oeuvre (outputs)* recouvrent toutes les activités et les décisions administratives d'application, y compris les éventuelles décisions des tribunaux administratifs.

(6) Les *énoncés évaluatifs (EE)* sur les effets de la politique publique visent à mettre en évidence les (éventuels) changements de comportement des groupes cibles (impacts) et les effets induits auprès des bénéficiaires finaux (outcomes) et à apprécier scientifiquement et/ou politiquement la pertinence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la politique publique (plus ou moins) appliquée.

Tous ces produits d'une politique publique résultent de facto d'un processus de définition spécifique, c'est-à-dire d'interactions répétées entre des acteurs identifiables mobilisant différentes ressources. Ces processus décisionnels sont régis par de nombreuses règles institutionnelles, générales et/ou spécifiques au domaine d'intervention concerné ».

Les trois chercheurs notent également que ces six produits interrogent à la fois le contenu substantiel des politiques et les règles organisationnelles. Ils postulent ainsi que chacun des produits influence le suivant, c'est-à-dire délimite le champ des possibles. Par ailleurs, et c'est le second postulat, l'action publique n'est pas linéaire, elle procède par un jeu d'itérations complexes, chaque scène de la « production » pouvant remettre en cause les contenus, tant substantiels qu'organisationnels, des étapes précédentes. La méthode d'analyse procède alors en

deux temps. Elle commence par analyser le contenu substantiel et organisationnel d'une étape par la mise en œuvre de l'étape précédente. Puis, si des différences notables apparaissent entre les deux étapes, la méthode analyse ensuite les facteurs d'évolution et de discontinuités (nouveaux acteurs, nouvelles combinaisons de ressources, interactions de nouvelles règles institutionnelles).

### 3.2.1.2 Les spécificités de la ressource juridique

La ressource juridique fixe pour partie l'usage et l'accès des autres ressources dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles. Ainsi, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme est la déclinaison locale d'une politique nationale régie par plusieurs centaines d'articles de loi. L'énonciation législative - exclusivement nationale - est foisonnante. Mais cette profusion de la lettre juridique ne couvre pas la diversité des situations territoriales. En effet, la règle étant par nature impersonnelle et indifférenciée, elle nécessite un constant travail d'interprétation circonstanciel et d'adaptabilité aux caractéristiques du terrain. Loin de réduire le travail interprétatif, la multiplicité des règles du Code de l'urbanisme amplifie ce phénomène.

Dans l'élaboration d'un document local d'urbanisme, l'efficacité de la ressource juridique repose ainsi essentiellement sur la capacité d'interprétation localisée et de conciliation des multiples règles existantes qui ne peuvent pas, par leur énoncé abstrait, s'incarner immédiatement dans une pratique territoriale. L'usage du droit en planification urbaine relève donc d'une double logique interprétative et circonstancielle. La première est celle de l'élaboration conjointe, par les personnes publiques, d'une règle locale fixant les droits à construire et les usages de la propriété privée. La seconde est celle du contrôle effectué sur la mise en œuvre de ce droit, tant par les services de l'État déconcentré (le contrôle de légalité a posteriori et le déféré préfectoral<sup>163</sup>), que par les personnes publiques et privées ayant intérêt à agir (dans le cadre de recours contre le plan local d'urbanisme ou l'instruction d'un permis de construire devant le tribunal administratif).

La force du droit de l'urbanisme est d'autant plus forte que, sauf exception, une servitude d'urbanisme grevant une propriété foncière n'est pas compensée financièrement. La ressource juridique locale s'impose aux tiers parce qu'elle est prise au nom de l'intérêt général. Comme le mentionnait le rapport du Conseil d'État (1992, cf. 1.2.3.4), l'élaboration des règles locales d'urbanisme, la délivrance des autorisations du droit et le pouvoir de police, sont concentrés entre les mains de l'équipe municipale et notamment du maire. Mais cette première interprétation se heurte aux modalités concrètes d'élaboration associée de la démarche d'urbanisme et de la

---

<sup>163</sup> Le déféré préfectoral désigne la saisine du tribunal administratif par le préfet, afin qu'il soit statué sur la légalité d'un acte administratif considéré comme illégal. Le déféré préfectoral prend la forme d'un recours pour excès de pouvoir dont la finalité est de demander au juge l'annulation d'un acte (Conseil d'Etat, Section, 26 juillet 1991, Commune de Sainte-Marie). Le déféré a par ailleurs été érigé en compétence discrétionnaire laissée à la seule diligence de l'autorité préfectorale (Conseil d'Etat, 25 janvier 1991, Brasseur). Glossaire de la Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>, consulté le 20 septembre 2011.

multiplication du recours contentieux. Si le maire dispose effectivement d'une autorité manifeste dans la fixation de la règle, celle-ci est limitée par deux contre-pouvoirs directs qui sont la participation des tiers à son élaboration et au risque de contestation de la légalité des actes et procédures. Pour restreindre ce risque, le bureau d'études, maître d'œuvre du projet, aura tendance à répéter sur toutes les communes le même formalisme des règles et les services déconcentrés de l'État à énoncer une interprétation des choix selon une logique bureaucratique propre à chaque service départemental.

### 3.2.1.3 Le rôle de la confiance

Dans une politique négociée comme celle de l'urbanisme local, le consensus constitue un facteur majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre non conflictuelle des projets. La confiance relative entre les autorités politico-administratives, les groupes cibles et les groupes bénéficiaires de la politique est indispensable pour parvenir à définir un contenu substantiel et les résultats concrets dans la mise en œuvre de politiques constitutives qui énoncent des objectifs très généraux et des règles organisationnelles minimales (cf. 2.1.1.3). Le consensus entre acteurs permet de suppléer la légitimité des politiques territoriales basée sur l'autorité légale-rationnelle des institutions (cf. 2.1.4) pour lui substituer une adhésion volontaire assise sur les conditions de négociation de cette norme locale. Les politiques partenariales et participatives compensent ainsi le déficit de légitimité démocratique issue de l'élection par une justification conjointe des choix effectués entre énonciateurs et groupes cibles de l'action publique. Par ailleurs, la ressource confiance permet de réduire l'importance des ressources juridiques (dans leur forme coercitive), financières ou encore temporelles.

### 3.2.1.4 Les caractéristiques de la ressource cognitive

L'information est une ressource rare et inégalement répartie entre les acteurs. Pour Padioleau (1982), la « ressource cognitive » concerne l'ensemble des connaissances acquises relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques, nécessaires au traitement du problème collectif à résoudre. Elle a une fonction stratégique évidente. Foucault (1975) a montré que l'analyse des modalités et des contenus de savoirs est indissociable d'une étude portant sur les relations de pouvoir qui unissent les acteurs entre eux et à ce contenu qu'ils échangent, construisent et amendent en permanence. Savoirs et pouvoirs entretiennent ainsi une interdépendance fonctionnelle puisque l'un et l'autre sont tout à la fois conditions et résultantes de l'interaction entre les individus.

« Il faut admettre que le pouvoir produit du savoir (et pas simplement en le favorisant parce qu'il sert ou en l'appliquant parce qu'il est utile) ; que pouvoir et savoir s'impliquent directement l'un l'autre. Qu'il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution corrélatrice d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir. Ces rapports de « pouvoir-savoir » ne sont donc pas à analyser à partir d'un sujet de connaissance qui serait libre ou non par rapport au système du pouvoir ; mais il faut considérer au contraire que le sujet qui connaît, les objets à connaître et les modalités de connaissance sont autant d'effets de ces implications fondamentales du pouvoir-savoir et de leurs transformations historiques. » (Foucault, 1975, p.32)

Muller (1985, p.172) a proposé la notion de « référentiel » de l'action publique pour qualifier le contenu cognitif qui fonde la vision d'un problème, d'un secteur ou de la société. Le renouvellement de ce référentiel s'appuie sur des circulations et des déplacements de connaissances. Dans les chapitres IV à VII, nous voulons montrer comment le processus de traduction produit des déplacements au sein des univers cognitifs. L'enjeu ici est donc de proposer les outils permettant de qualifier les types de savoirs et d'appréhender le rôle spécifique de la technique dans ces modalités de connaissances.

*Typologies des savoirs.* Toutes les formes de connaissances ne sont pas identiques et peuvent être appréhendées selon des typologies basées sur le degré d'abstraction ou d'attache territoriale de ces savoirs.

Pour appréhender ces circulations de connaissances, Barthélémy (2005) propose une typologie des savoirs<sup>164</sup> selon une double échelle géographique et sociologique :

- (1) L'échelle spatiale oppose les connaissances selon une dualité global/local, les distinguant selon leur référent ou leur origine endogène ou exogène au territoire
- (2) L'échelle sociale est construite selon la dichotomie profane/expert et porte ainsi sur la valeur sociale et la légitimité conférées à ces savoirs.

Cette distinction, aussi séduisante soit-elle, n'est pourtant pas aisée à appréhender dans l'analyse de la circulation des connaissances. En effet, les deux échelles s'appuient sur des catégorisations non pas attributaires, mais relationnelles.

L'expert est le détenteur d'un savoir par rapport à quelqu'un d'ignorant sur un sujet déterminé et qui cherche à avoir accès à cette connaissance (Fromentin et Wojcik, 2008). Ainsi, la logique d'expertise suppose dans tous les cas « une distance relative entre un sujet porteur de savoir, un objet de savoir et un ensemble de compétences » (Roux, 2005, p.437). À travers l'exemple de la participation citoyenne dans la requalification des grands ensembles berlinois, Cuny (2008) a

---

<sup>164</sup> Les termes de « connaissance » et « savoir » sont utilisés de manière indifférenciée.

montré que les profanes ne constituent pas un groupe social homogène. Les types de savoirs mobilisés ne sont pas donnés a priori, mais résultent essentiellement de la configuration d'interaction entre les acteurs en présence. Ces derniers développent des stratégies d'adaptation, passant par le changement de statut de l'expertise, de modalités de connaissances et/ou de structures argumentatives. Inscrite dans un objectif gestionnaire, la connaissance territoriale est donc interactionniste. La forme des savoirs évolue en même temps que leurs contenus, les deux étant inséparables. Les postures de l'expert et du profane peuvent se retourner rapidement dans la mesure où les frontières entre les deux dépendent également des modalités d'interaction qu'ils entretiennent à travers une procédure d'action publique plus ou moins formalisée. D'ailleurs, comme le souligne Neveu (2009) dans son commentaire de l'ouvrage collectif précité, assez paradoxalement lorsque le savoir du profane devient un enjeu de la négociation, il change de statut pour devenir expert. La distinction expert/profane ne peut donc s'affranchir d'une explicitation du contexte dans laquelle elle se développe.

De la même manière, le local n'existe qu'en interaction avec le global et inversement. Tantôt, le global s'incarne dans un acteur - par exemple l'État - tantôt il demeure un « contexte enveloppant » aux frontières poreuses et faiblement déterminées (Piermay, 2011). Par ailleurs, la catégorisation n'est pas exclusive. Ainsi, le global n'est pas assimilable à la connaissance supposée universelle des chercheurs se rattachant à la science. De même, la notion de local ne renvoie pas exclusivement à un savoir profane ou indigène (Raffles, 2002). En effet, les connaissances mobilisées dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique sont des connaissances « contextualisées » (Piermay, 2011). Elles réfèrent à une intentionnalité des acteurs qui évoluent dans un cadre social prédéterminé où les modalités d'interaction sont codifiées par les procédures d'action publique, mais également par un mode de socialisation spécifique. Le niveau de socialisation dans l'action publique diffère selon les acteurs et leurs trajectoires individuelles. En considérant que l'action publique a pour objectif la définition et la mise en œuvre des institutions et des règles de la vie collective, nous parlerons alors de « savoirs gestionnaires » pour qualifier les connaissances de ces acteurs politiques et techniques.

Pour Stehr (2000, p.159), connaître c'est « englober [des choses, des règles, des programmes et des faits] dans son domaine d'orientation et de compétences ». Cette définition lui permet alors de proposer un autre type de connaissances distinguant le savoir « direct » et le savoir « objectivé ». Ce qui les différencie, c'est le rapport pratique du sujet connaissant à l'objet de connaissance. Dans le premier cas, la relation est sensible et le sujet connaissant rentre en contact avec l'objet de connaissance. Dans le second cas, la relation avec l'objet connu est uniquement symbolique et peut se développer à distance.

### Les notions de représentations et de pratiques sociales

(Flament et Rouquette, 2002, p.13 et s.)

Étudier le contenu des discours et des situations d'interactions entre individus, c'est mettre en lumière les représentations sociales (RS) et les pratiques des acteurs dans un contexte déterminé.

#### *Représentations sociales et noyau central*

Flament et Rouquette (2002, p.13 et s.) distinguent trois conceptions de la notion de représentations sociales (RS) :

- (1) D'un point de vue descriptif, la RS est une « façon de voir un aspect du monde, qui se traduit dans le jugement et dans l'action ».
- (2) D'un point de vue conceptuel, la RS est « un ensemble de connaissances, d'attitudes et de croyances concernant un "objet" donné ».
- (3) D'un point de vue opérationnel, la RS est « un ensemble d'éléments cognitifs liés par des relations, ces éléments et ces relations se trouvant attestés au sein d'un groupe déterminé ».

Pour les deux auteurs, les éléments composant une représentation sociale ne sont pas « énumérables, car les effets de contexte, les caractéristiques de population [...], et les variations interindividuelles en modifiant constamment la mobilisation ou l'expression » (p.22). En outre, les représentations sociales sont toujours repérées à travers une expression linguistique dont les équivalences de termes sont diverses pour les groupes et même les individus.

En revanche, les éléments qui composent une représentation sociale ne sont pas équivalents, et il est possible de distinguer des éléments centraux (le « noyau central ») et périphériques au sein d'une représentation sociale (Abric, 2001, p.83). Le *noyau central* de la RS est constitué des croyances collectivement engendrées et historiquement déterminées qui fondent les modes de vie et garantissent l'identité et la pérennité du groupe social. Ce noyau central assure la cohérence et la stabilité de la RS. Il est composé d'un petit nombre d'éléments. Leur présence est nécessaire pour que le spécimen soit attribué à sa classe représentationnelle d'appartenance (par exemple, une activité rémunérée correspond bien à un travail pour la plupart des gens, ce n'est pas le cas d'une activité bénévole). Le noyau central assure trois fonctions essentielles : il détermine la signification de la RS, son organisation interne et sa stabilité.

#### *Pratiques sociales*

Malgré leur qualification, ces objets de représentations sociales ne sont pas stables et connaissent des transformations (Flament et Rouquette, 2002, p.39 et s.). En opposition au sens commun, ce n'est habituellement pas un changement de représentation sociale qui transforme les pratiques sociales. Au contraire, une modification profonde de l'environnement (social, matériel, cognitif, naturel) entraîne une transformation des pratiques sociales et à plus ou moins long terme des représentations sociales afférentes.

L'irréversibilité des changements dans l'environnement et l'implication de la population considérée sont deux des conditions de changement des pratiques et des représentations sociales liées. Par ailleurs, les transformations de l'environnement peuvent être résistantes (lorsque les pratiques nouvelles sont compatibles avec les représentations sociales acquises), progressives (lorsqu'elles ne remettent pas en cause les éléments centraux des représentations sociales acquises) ou brutales (lorsqu'elles se substituent sans négociation aux représentations sociales acquises, sans considération temporelle).

L'expérience directe du territoire communal est une approche exclusive des élus locaux. Non pas que les acteurs techniques n'aient pas d'expérience du local, mais ils ont une expérience d'autres terrains ou alors une expérience discontinue d'un même terrain. La temporalité des documents locaux d'urbanisme (une révision générale tous les dix ou quinze ans), la spécialisation

des tâches, la réduction des effectifs et les modes d'intervention des techniciens (cf. 5.3.1), limitent leur expérience pratique de la commune.

*Ressource cognitive et registres techniques en urbanisme.* Comme nous l'avons vu à la section 1.3.2, l'exercice professionnel de l'urbanisme est une discipline technique. Si l'urbanisme progressiste s'est construit et légitimé en s'appuyant sur sa prétention scientifique (Choay, 1965), l'urbanisme durable s'appuie aujourd'hui davantage sur des approches participatives attachées au territoire à travers des démarches de planification concertée (Coté *et al.*, 2001 ; Molines, Martel et Chevallier, 2006). L'objectif est ici d'analyser le rôle de la technique en aménagement<sup>165</sup> comme processus de construction de savoirs objectivés.

Modèles, banques de données, analyses avantages/coûts, techniques de prévision statistique, scénarios, grilles normatives, sont autant d'exemples de méthodes mises au point et utilisées par les planificateurs urbains. La technique (Dupuy, 1978, p.39) est une méthode liée à la définition et à la résolution de problèmes impliquant la satisfaction d'une ou plusieurs fonctions avec des moyens dont l'usage découle d'un raisonnement, et en vue d'obtenir un résultat spécifié. Les savoirs techniques sont cependant construits dans les perspectives d'action des acteurs qui les portent. Vecteur de pouvoir, ils agissent sur la délimitation de ce qui est envisageable et des modes de construction des solutions problèmes (p.80). En tant que tels, ils peuvent constituer des catalyseurs puissants des relations sociales, notamment lorsqu'ils sont mobilisés dans des contextes où les acteurs ne maîtrisent pas les déterminants qui les fondent. C'est ainsi qu'à propos des plans d'occupation des sols, Veltz (1975) notait déjà il y a 36 ans qu'

« on peut se demander si dans la plupart des cas, on n'est pas revenu tout simplement [...] à la situation qui a précédé celle des tentatives « d'urbanisme scientifique » contemporain de la [Loi d'Orientation Foncière], à savoir que le rapport justificatif (démographique, économique, géographique, etc.) n'est plus qu'un frontispice sur un document élaboré de façon très peu technicienne où les appréciations spatialistes les plus vagues et les plus « pifométriques » - « ici se serait chouette de faire une zone d'individuel peu dense, etc. » - tiennent en fait une place prédominante. »

En tant que fait social, la technique définit trois grands types de rapports à la société (Dupuy, 1978, p.66, 81 et s.) :

(1) Par sa fonction économique, la technique organise la production. La technique urbanistique définit notamment les équipements et les aménagements nécessaires au fonctionnement urbain (se déplacer, se loger, etc.) tout en respectant les contraintes de financements de ces projets.

---

<sup>165</sup> Ce passage est inspiré de Bombenger (2006).

(2) Par sa fonction politique, et notamment à travers l'exercice de planification, la technique est un mode de contrôle social contribuant à maintenir ou à modifier les rapports de pouvoir entre les hommes, entre des groupes sociaux, des classes sociales, des institutions.

(3) Par sa fonction symbolique, la technique fournit une représentation qui légitime les pratiques sociales. Pour ce faire, elle s'appuie sur le mythe d'une rationalité objective et absolue de la science et de la technique, dégagées de toute influence sociale, culturelle et idéologique. Une caractéristique de ces méthodes est d'apparaître neutre vis-à-vis des problèmes traités (Dupuy, 1973, p.23). L'abstraction, la formalisation, le caractère scientifique sont vus comme les garants de la neutralité des méthodes dans un domaine d'action publique où les conflits potentiels sont nombreux.

Par les procédés qu'elle emploie et le contenu de connaissances qu'elle véhicule, l'usage de la technique en urbanisme emporte des effets propres<sup>166</sup>. Pour Dupuy, la technique possède un poids récurrent, mais un impact décisionnel limité dans le processus de décision aménagiste. En effet, les représentations de la technique sont dépendantes des contextes dans lesquels elles évoluent<sup>167</sup>. En tant que pratique sociale, la technique n'est pas exempte de valeurs. Le travail technique et technologique procède de choix préalables basés sur les connaissances déjà disponibles et des échelles de valeurs de concepteurs, utilisateurs et destinataires de ces données (Joerin et Walser, 2011) qui évoluent sur des scènes sociales différenciées. Dans la pratique de l'action publique, la connaissance territoriale est toujours un savoir en contexte.

Les savoirs techniques font l'objet d'un processus de capitalisation de la part des acteurs. La production, la diffusion et la mise à jour de ces données nécessitent en effet un investissement financier et humain. De manière croissante, la mise à disposition de données devient un enjeu de prestation commerciale, y compris pour les organismes publics. Les données de qualification des territoires sont finalement encore assez peu nombreuses. C'est par exemple le cas du suivi du phénomène d'artificialisation des sols pour lequel il n'existe à l'heure actuelle aucune base harmonisée à grande échelle (en termes de couverture géographique et de précision) permettant les comparaisons<sup>168</sup> entre territoires ou dans le temps.

---

<sup>166</sup> Selon Habermas (1973), depuis la fin du XIXe siècle, la rationalité scientifique joue de plus en plus dans l'action publique le rôle d'une idéologie légitimant le nouveau mode d'intervention. La technique permet, à côté et au moyen du pouvoir sur les choses, un pouvoir sur les hommes. Mais si la technique procure du pouvoir, elle suppose dans une certaine mesure le pouvoir, ne serait-ce que la manière de poser le problème suppose de contrôler certains paramètres, notamment sociaux.

<sup>167</sup> Cette remarque rejoint l'analyse de Choay (1965) présentée au paragraphe 1.3.2.1.

<sup>168</sup> Seule la base de données *Corine Land Cover* permet les comparaisons entre territoires et dans le temps (avec précaution). Elle est cependant réalisée à très petite échelle (1:100 000). Les unités de base sont importantes (25 hectares) et affectées d'une valeur unique à cette échelle. Une telle base n'a que peu d'intérêt pour analyser les dynamiques d'urbanisation dans les campagnes qui sont des phénomènes puissants, mais spatialement diffus. D'autres bases, réalisées à partir d'échantillonnage statistique existent (TERUTI du Ministère de l'Agriculture), mais ne permettent pas la géolocalisation des phénomènes. Par ailleurs, ces bases souffrent d'un changement trop fréquent de référentiels de réalisation, ce qui limite les comparaisons des dynamiques dans le temps.



Nahrath (2003, p.12) revient sur le risque induit par la visée opérationnelle de l'analyse de politiques publiques. Cet objectif génère en effet une possible confusion entre l'analyse de l'action et la conduite de l'action, entre le rôle du chercheur et celui de l'expert dans le projet, et finalement entre analyse positiviste et approche normative.

C'est l'une des raisons qui nous pousse à mobiliser deux outils complémentaires pour investiguer les processus de déplacements cognitifs des cadres d'action de l'urbanisme. L'analyse transactionnelle (Blanc, 1992 ; Rémy, 1992 ; Rémy, Voyé et Servais, 1978) nous permet d'explorer plus en profondeur la recomposition des postures sociales au quotidien et les recombinaisons de contenus substantiels. Plus exactement, elle est mobilisée pour analyser plus finement le processus interne aux différentes étapes de l'analyse de politique publique, et saisir notamment la part informelle des interactions sociales. L'analyse des instruments d'action publique (Hood, 1986, 2007 ; Howlett, Ramesh et Perl, 2009 ; Lascoumes, 1996) éclaire quant à elle les modalités d'organisation pratique des interactions entre les acteurs. Elle saisit les types de ressources mobilisées et la manière dont ces objets d'action publique stabilisent les interactions entre acteurs au sein des processus transactionnels.

### 3.2.2 Analyse du changement à travers la transaction sociale

Après avoir présenté les principales caractéristiques du cadre méthodologique de la transaction sociale (3.2.2.1), nous nous arrêterons plus précisément sur les modalités particulières de prise en compte des règles de droit (3.2.2.2), puis nous nous intéresserons aux modalités transactionnelles du droit de l'urbanisme à travers les notions de « passe-droit » et de « passe-du-droit » (3.2.2.3).

#### 3.2.2.1 Caractérisation de la transaction sociale

Dans le langage courant, trois approches de la transaction peuvent être retenues (Blanc, 2009, p.26). La transaction économique est une modalité d'échange autour de la valeur monétaire. La transaction juridique est une technique de résolution ou de prévention des conflits dans laquelle les parties s'accordent sur un compromis acceptable en générant un droit spécifique issu de l'échange. La transaction sociale se distingue de la transaction marchande en ce qu'elle mobilise d'autres valeurs d'échange que l'argent par exemple le pouvoir, la reconnaissance ou encore la solidarité. Elle fait intervenir une multiplicité de logiques. La transaction juridique se distingue également de la transaction sociale puisque l'accord est provisoire et n'est pas nécessairement formalisé dans un acte, l'accord demeure provisoire et précaire.

La transaction sociale nous semble un concept efficace pour analyser la double caractéristique de la vie quotidienne des individus, articulée entre déterminisme des structures sociales et liberté de l'individu. Entre structuralisme et individualisme, la transaction sociale énonce en effet que « l'être humain est à la fois acteur et il est agi, il est le produit des structures sociales, mais en même temps il les modifie et il en produit de nouvelles » (Blanc, 1992). Dans ce cadre d'analyse, « la négociation et l'imposition sont les deux modalités essentielles de la transaction sociale » (Rémy, Voyé et Servais, 1978, p.249). Crozier et Friedberg (1977) voient la négociation comme la recherche d'un point d'équilibre entre les prétentions d'acteurs dans un jeu où les règles et le cadre sont fixés. Blanc (1992) élargit le champ de la transaction sociale aux contextes de désaccord sur les règles et réunissant des acteurs aux ressources inégalitaires. Coornaert (1992) précise que l'inégalité des ressources semble la situation la plus courante des interactions sociales, celles-ci étant généralement préconstruites par les règles institutionnelles. Des situations d'hétérogénéité peuvent également apparaître lorsque les acteurs concourent dans une scène sociale commune, mais avec des ressources différentes et faiblement intégrées au départ. Dans cette hypothèse, ils devront réaliser un « univers commun » dans lequel ils reconnaissent une « raison susceptible de les faire converger ». La transaction sociale définit alors la « vie sociale comme une séquence d'ajustements successifs » construite autour de compromis provisoires générant partiellement et pour un temps limité, un accord entre les parties. Finalement, contrairement à la négociation qui suppose un accord stabilisé, la transaction sociale montre qu'un accord partiel et provisoire permet la cohabitation des intérêts, et des acteurs qui les portent, tout en maintenant les conflits à l'état latent.

Bien présents, ces conflits peuvent ressurgir à toute occasion d'interaction entre les acteurs. Voyé (1992) rappelle ainsi que l'autonomie de l'acteur aux structures sociales rentre toujours en interaction avec l'autonomie des autres acteurs, générant par là même un jeu d'incertitudes. Et de rappeler que « ce qui est incertitude du point de vue des problèmes, est pouvoir du point de vue des acteurs » (Crozier et Friedberg, 1977, p.20). Pour Luhmann (1985), « l'institution réduit la complexité et la contingence du monde en délimitant les attentes possibles et en définissant ce qui doit être tenu comme allant de soi » (Voyé, 1992). L'originalité de Luhmann est d'énoncer que la validité des règles et des institutions sont basées sur le refus des conséquences d'un « dissensus » exprimé par le plus grand nombre et non sur une réelle conviction commune et un consensus social. L'auteur parle de « consensus supposé ». Si la règle est nécessaire pour sécuriser les accords sociaux, ce « consensus supposé » apparaît alors comme le fruit d'une transaction sociale provisoire dans lequel le « dissensus » est toujours latent et pourra aboutir à la reformulation ou l'abrogation de la règle collective (Voyé, 1992).

Blanc (2006) propose une typologie des transactions sociales dans laquelle il distingue les transactions sociales tacites et implicites des transactions socialement visibles et explicites. Il analyse également les transactions sociales portant sur des conflits d'intérêts et celles portant sur

des conflits de valeurs, les secondes étant jugées plus complexes parce que portant sur les conceptions qui fondent l'individu.

### 3.2.2.2 La transaction sociale et le droit de l'urbanisme

En se rattachant plus spécifiquement au champ du droit, Mormont (1992) explore le rôle de la règle juridique dans ce cadre de « consensus supposé » entre les parties en présence. Dans la transaction sociale, le rapport de forces est déterminé conjointement par la capacité de chaque acteur à mobiliser une règle de droit soutenant ses objectifs, sa capacité à l'interaction sociale et les avantages qu'il peut escompter de la transaction plutôt qu'une autre relation de résolution du conflit. La transaction autour de la règle institutionnelle, notamment celle saisie par le droit, définit non seulement les bénéfices que l'acteur peut attendre de l'interaction, mais aussi ce qu'il est et les ressources qu'il peut mobiliser. En tant que partielle et provisoire, la transaction sociale s'inscrit donc dans une chaîne d'accords renégociables dans laquelle les acteurs, au-delà de leurs gains issus de chacune des interactions, définissent « une reconnaissance mutuelle des intérêts, des acteurs et de la relation elle-même ». Le cadre conceptuel nous semble particulièrement efficace pour analyser la définition d'une politique locale d'urbanisme qui peut-être vue comme une succession de très nombreuses transactions sur des règles prises isolément pour les différentes zones du territoire communal. Pour Mormont (1992, p.118), cette multiplication des transactions entre acteurs induit une « symbiose ou une connivence entre les partenaires, connivence dont la règle n'est pas absente, mais où la norme est relativisée tout en demeurant le cadre de transactions et un moyen de pression essentiel ». Ainsi, le chercheur différencie la « transaction juridique » de « l'arrangement ». Le premier se caractérise par la préexistence de règles qui structurent partiellement les identités des acteurs et leur accès aux ressources de l'action collective. Cette vision doit être nuancée puisque la répétition des interactions génère une pratique transactionnelle locale dans laquelle la norme juridique est relativisée ou instrumentalisée par d'autres principes. Par exemple, lorsqu'il est mobilisé par des propriétaires fonciers, l'argument de l'« intérêt général » paraît peu crédible dans l'argumentation. À tort ou à raison, l'image sociale de ce type d'acteur paraît en effet incompatible avec ce principe. « L'arrangement », au contraire, n'engage pas l'identité des acteurs en présence, mais seulement la convergence pratique des intérêts.

Pour Rémy (1992), les effets d'interaction entre acteurs, à un niveau local, s'articulent avec la transformation des structures sociales, à un niveau global, l'un et l'autre s'influencent réciproquement selon des degrés et des temporalités différentes. Dans le processus de transaction sociale, la situation de départ est partiellement modifiée par le jeu d'interaction qui définit une nouvelle situation d'étape en étape. Contrairement aux approches de la négociation, la transaction sociale s'opère dans un espace peu formalisé, aux contours mouvants et aux scènes variables.

Définie initialement dans l'analyse du changement dans la vie quotidienne (Rémy, Voyé et Servais, 1978), la transaction sociale se déroule dans l'espace-temps familial de l'individu qui se caractérise par une série d'événements par opposition à la routine quotidienne. Ces événements génèrent des problèmes inattendus qui révèlent le degré d'autonomie des acteurs. Le cadre d'analyse de la transaction sociale s'adapte bien à l'analyse d'un dispositif institutionnel faisant intervenir des acteurs élus non professionnels et non techniques. Il permet de distinguer la double figure sociale de l' élu municipal impliqué dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, agissant simultanément comme représentant politique de ses concitoyens (et donc porteur de ressources particulières) et comme un usager de l'espace concerné à titre personnel par les choix institutionnels locaux. C'est l'une des questions importantes dans la circulation de l'information dans l'élaboration du PLU. Le contexte d'interconnaissance ne génère-t-il pas un dédoublement des scènes entre d'une part, le cadre institutionnel d'élaboration du projet de PLU par les élus locaux et les techniciens et, d'autre part, des interactions sociales de proximité entre élus et usagers de l'espace ? Nous reviendrons dans les études de cas sur la nature de cette disjonction entre sphère quotidienne et sphère institutionnelle, en nous intéressant notamment aux passerelles existantes entre ces deux scènes (cf. chapitre V et VI).

Pour Rémy (1992), la succession des transactions est un jeu portant sur les ressources inégalement réparties, jeu cumulatif entre les diverses scènes. Le pouvoir étant conçu dans sa dimension relationnelle, il induit des contre-pouvoirs. Ceux-ci ne sont pas nécessairement institutionnalisés. Les chaînes de dépendances peuvent être informelles, ce qui nous renvoie à la notion de proximité sociale entre élus municipaux et usagers de l'espace évoquée précédemment. La fréquence et l'intensité des interactions entre acteurs modifient les positions réciproques des pouvoirs et contre-pouvoirs. Elles induisent une dynamique de changement à travers laquelle se structure progressivement « un modèle de rationalité partagé partiellement par les protagonistes ». Ce modèle permet la définition commune d'un problème et la mise en place d'un cadre de réponse.

La transaction sociale élargit donc l'analyse institutionnelle formulée par l'approche de Knoepfel, Larrue et Varone (2006) aux situations non saisies explicitement par l'action publique. Elle met ainsi en évidence le rôle de l'informel et fournit une base pour comprendre la concomitance des jeux institutionnels et non institutionnels réalisés par les mêmes acteurs sur des scènes différenciées. Dans ce cadre, les transactions sociales apparaissent comme un jeu d'aller et retour successifs « entre deux points de vue différents qui n'ont pas le même poids de légitimité ». Le dépassement des oppositions passe alors parfois par la figure du tiers, celui que Marié (1989) appelle le « passeur ». Celui-ci opère dans les doubles jeux de langage, de savoirs et d'objectifs en formulant des hybridations et des transpositions entre les deux rationalités. Le statut de ce tiers (Rémy, 1992) est variable et changeant, tour à tour inclus, exclus, absent, médiateur, arbitre, traducteur, énonciateur, « légitimateur », passeur, bouc-émissaire. Le processus réduit l'incertitude

en fixant progressivement des étapes, même si celles-ci ne sont que des accords partiels et provisoires.

### 3.2.2.3 Les processus transactionnels dans la négociation de la norme locale

Le classique décalage entre le formalisme de la règle juridique et sa pratique dans l'action publique questionne les effets propres du droit dans les dynamiques sociales. Le droit comme principe de régulation sociale est toujours conjointement un principe de détermination des activités sociales (ce qui ne veut pas dire qu'il leur préexiste) et un argument de légitimation desdites pratiques (Lascoumes et Le Bourhis, 1996).

Avec la notion de « passe-droit » appliquée aux domaines de l'urbanisme et du logement, Bourdieu (1990) a montré que l'exécution de règles est une activité avant tout sociale basée sur des jeux de pouvoirs et d'autorité. La démonstration repose notamment sur la remise en cause de deux prénotions largement entretenues par le discours administratif et juridique (Lascoumes et Le Bourhis, 1996). Premièrement, la vision commune de l'action publique met en relation un « centre » qui dominerait des périphéries. L'un est émetteur de normes, dépositaire de compétences, producteur d'une rationalité administrative très objective, par ailleurs légitime. Il domine les « périphéries » qui ne sont que des « agents de la loi » chargés de l'exécution en situation de la règle centrale. Deuxièmement, les acteurs publics disposeraient du monopole de défense d'un intérêt général alors que les acteurs de la société ne défendraient que des intérêts catégoriels ou individuels. Dénonçant ces lieux communs, Bourdieu montre que l'agent administratif est « le détenteur du quasi-monopole de l'interprétation » et de l'imposition » de la règle et « qu'il la sert au moins autant qu'il s'en sert » en fonction de ses intérêts, de ses profits et de ses actions (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p.56 et s.). La mise en œuvre du droit joue de l'indétermination ou de l'incertitude des règles qui peuvent apparaître comme « une non-application du droit, une abstention volontaire, une autorisation de transgression, ou une acceptation tacite d'un écart à la règle ». En ce sens, le « passe-droit » n'est un pouvoir que si le droit lui-même est appliqué avec rigueur. Pour Bourdieu, l'agent administratif agit donc dans un cadre préstructuré dans lequel sa marge d'action dépend conjointement de sa place dans la hiérarchie bureaucratique, de l'incertitude et de la béance des règles de droit, de ses valeurs sociales propres, de la concurrence entre les institutions publiques aptes à promouvoir la règle et de son accès aux scènes d'interprétation de la règle avec les notables locaux. La distinction entre « règles juridiques » et « règles pratiques » d'action administrative locale est donc centrale. Finalement, le contenu de la règle est moins important que les pouvoirs qu'elle confère aux agents chargés de l'exécuter, celle-ci définissant leur marge de liberté.

Si Bourdieu a montré que la règle de droit n'est pas le principe déterminant des pratiques de l'action publique et qu'un jeu stratégique de droit et de passe-droit se construit localement, Lascoumes et Le Bourhis (p.61 et s.) démontrent que le droit n'est pas qu'un « système d'injonction sanctionnée » et que le « passe-droit » n'est pas forcément l'exception à la pratique commune de l'action publique pour trois raisons principales.

(1) D'une part, la conformité d'une pratique à la règle n'est pas une simple qualification de légalité/illégalité, de droit et de passe-droit. L'exemple de l'instruction d'un permis de construire montre la mobilisation simultanée de diverses règles juridiques, relatives à la gestion procédurale et au contenu du projet, et de principes règlementaires d'exception. Le droit n'est pas monolithique et la question centrale est celle du choix du régime juridique dont relève la pratique sociale considérée. Les deux chercheurs identifient des « passes de qualification » comme le choix de la règle à mobiliser et le sens qui lui est conféré, et des « passes de recours » comme changement d'interlocuteur dans la gestion publique de la demande. Dans les deux cas, l'agent bureaucratique n'est pas le seul à disposer de ressources et de capacité d'interprétation de la règle de droit, notamment avec le développement du recours ou de l'assistance juridique par les tiers dans l'instruction de leur demande de permis de construire.

(2) D'autre part, le « passe-droit » suppose une mise en pratique des règles définies par le droit ce qui suppose des capacités cognitives, matérielles et de légitimité sociale à agir de la part des agents publics. La transaction sociale apparaît alors comme une modalité légale d'action publique dans le cas très fréquent où les règles de droit ne définissent pas en substance ce qui doit être, mais visent les « intérêts à protéger et établit des procédures pour assurer leur ajustement sans pour autant déterminer précisément les objectifs à atteindre » (p.65). Cette situation se retrouve dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme qui confère, paradoxalement, une marge de liberté forte aux élus et contraint les agents de l'État dans leur action par l'énonciation de règles nombreuses, diverses, mais globalement dénuées de fondements pratiques.

(3) Enfin, il convient de rappeler que les ressources de ces acteurs sont multiples (financières, techniques, informatives, symboliques, etc.) et que l'approche analytique centrée sur une ressource de droit dissimule en réalité des situations dans lesquelles les acteurs jouent presque toujours de ressources concomitantes (cf. 3.2.1.1).

### 3.2.3 L'instrumentation de l'action comme révélatrice de l'organisation de la décision locale<sup>169</sup>

La section 2.3 a proposé un cadre conceptuel basé sur l'analyse de la traduction des connaissances à partir du concept d'objets intermédiaires. Nous montrons maintenant que les choix qui président à l'instrumentation de l'action publique révèlent de représentations particulières des

<sup>169</sup> Cette sous-section est partiellement issue de Bombenger, 2010, p.14 à 17.

modalités de régulation de l'action collective. En effet, les instruments d'action publique sont porteurs de valeurs et de visions structurées du rapport gouvernant/gouverné (Lascoumes, 2007, p.76). Lascoumes et Le Galès (2005, p.14) définissent ainsi l'instrument d'action publique comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ». Ils distinguent « l'instrument [comme] type d'institution sociale [...], la technique, un dispositif concret opérationnalisant l'instrument [...], et l'outil, un microdispositif au sein d'une technique ».

L'instrumentation de l'action publique distingue trois champs d'analyse portant sur l'adéquation entre les objectifs des politiques et les choix d'instruments, la coordination entre les usages des divers outils et les processus de construction et d'appropriation des outils par les acteurs (Hood, 2007 ; Lascoumes et Simard, 2011). C'est principalement à ce dernier champ que nous allons nous intéresser.

Pour Howlett et *al.* (2009, p.114), les outils de politiques publiques (*policy tools*)<sup>170</sup> sont l'ensemble des moyens réels et des dispositifs à la disposition des gouvernements pour mettre en œuvre leurs politiques. Pour établir une typologie des instruments, ces auteurs proposent une classification en quatre catégories<sup>171</sup> basée les ressources mobilisées par les acteurs publics (figure III - 7) :

(1) Les instruments d'information (*nodality*) qualifient la capacité des autorités publiques à occuper un rôle central dans la construction et la circulation de l'information.

(2) Les instruments d'autorité (*authority*) désignent les pouvoirs légaux et la légitimation de l'action publique.

(3) Les instruments d'incitation économique (*treasure*) recouvrent la mobilisation des ressources financières.

(4) Enfin, les ressources organisationnelles (*organization*) définissent les capacités d'action directe des autorités publiques.

Il nous semble que les outils d'apprentissage peuvent compléter cette typologie. Ils apparaissent en effet comme une catégorie émergente qui s'appuie sur l'ambiguïté des problèmes publics actuels. Ils s'apparentent à des outils de pilotage en temps réel parce qu'ils accompagnent des politiques publiques faiblement stabilisées sur le plan de la compréhension des situations-problèmes.

<sup>170</sup> Les outils sont appelés indifféremment instruments de politiques publiques (*policy instruments*) ou instruments d'administration (*governing instruments*).

<sup>171</sup> Leur travail est basé sur les recherches de Hood (1986, p.115 ; 2007, p.129).



Figure III - 7. Les instruments de politiques publiques par types de ressources mobilisées

Instrument d'information	Instrument d'autorité	Instrument d'incitation économique	Instrument d'organisation
Campagnes de collecte de l'information	Travail d'élaboration des règles juridiques et administratives	Prêts, incitations fiscales et subventions	Approvisionnement direct et entreprises publiques
Dispositifs d'évaluation et de suivi	Travail de mise en œuvre desdites règles	Taxes et charges financières supportées par les usagers	Organismes et structures de consultation du public
Travaux commissionnaires	Travail de contrôle desdites règles	Groupes de lobbying et d'intérêts	Partenariats public-privé, contractualisation non financière
Dispositifs de conseil	Dispositifs d'autorégulation par les acteurs		Réorganisation administrative
Publicité	Comités consultatifs organisés		Organismes et structures de moyens et compétences spécifiques

Librement interprété et traduit de Howlett & *al.*, 2009, p.116.

De formes hétérogènes, ces instruments renvoient à trois caractéristiques communes (Hatchuel et Weil, 1992 ; Lascoumes, 2004 ; Lascoumes et Simard, 2011) qui sont leur substrat technique, une représentation schématique de l'organisation et une philosophie gestionnaire propre. Ces auteurs remettent ainsi en cause l'analyse fonctionnaliste des instruments et défendent l'idée que ceux-ci sont des institutions qui gouvernent en partie la capacité d'action des acteurs. Ils distinguent deux approches (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.15).

(1) Les instruments sont générateurs d'effets propres indépendants des objectifs qui leur sont assignés (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.2), structurant l'action publique selon leurs propres modalités : « l'instrument génère des effets d'inertie qui limitent les effets extérieurs au système. [...] Il est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il cite [et] induit une problématisation particulière de l'enjeu dans la mesure où il hiérarchise les variables » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.31).

(2) Les instruments qualifient généralement les phénomènes sociaux par des indices statistiques, des représentations cartographiques ou encore des modes d'interactions sociales. « On peut avancer que chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.27). Ils interprètent d'une manière particulière la complexité des faits sociaux en réduisant les relations de dépendance et d'interaction à un nombre limité de facteurs. Pour être appropriables par un nombre croissant d'acteurs relevant de rationalités qui ne sont plus spécifiquement techniques, les instruments ont tendance à formater la complexité des dynamiques territoriales en un nombre limité de facteurs standardisés qui occultent les dimensions minoritaires (Lascoumes, 2004).



En s'appuyant également sur les travaux de Hood (1986), Lascoumes (2007, p.78) propose une classification appuyée sur les rapports politiques dominants et les légitimités qu'ils sous-tendent (figure III - 8).

Les réformes du droit de l'urbanisme français entreprises depuis une décennie mettent en évidence une hésitation du législateur sur les modalités de régulation du droit des sols. La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU, 2000) marque l'institutionnalisation d'un urbanisme négocié. D'un point de vue des instruments, elle introduit un principe de concertation dans l'élaboration des documents d'urbanisme (cf. 1.3.2.3). Néanmoins, celle-ci n'est assortie que d'une obligation de moyens, mais pas de résultat.

Figure III - 8. Typologie des instruments des politiques publiques

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État pédagogue	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Économique et fiscal	État « redistributeur »	Recherche d'une utilité collective - Efficacité sociale et économique
Traditionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards « Bonnes pratiques »	Ajustements au sein de la société civile - Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée ; et/ou concurrence, mécanisme du marché

D'après Lascoumes, 2007, p.78.

Divers auteurs ont dénoncé l'impossibilité de réaliser une concertation réelle dans le cadre de relations de proximité où le contrôle social des élus sur les participants est potentiellement important. C'est ainsi qu'à propos de l'enquête publique, Blatrix (1999, p.166) note que le « caractère public et écrit de la procédure permet aux élus - surtout en milieu rural - d'exercer une forme de contrôle social sur les participants, en dénonçant parfois la participation sur le mode de la trahison ». Il n'en reste pas moins que l'introduction du principe de concertation marque une première avancée. Mais celle-ci ne semble plus être une priorité pour les évolutions en matière d'urbanisme introduites par les réformes Grenelle I et II (2009 et 2010, cf. 1.2). Les lois Grenelle de 2009 et 2010 mettent davantage en évidence une reprise en main des services de l'État et un contrôle renforcé en matière d'engagement durable des collectivités locales. D'un point de vue de l'instrumentation, cela se traduit par le développement des outils de suivi de la consommation foncière utilisant les technologies d'analyse spatiale (cf. 2.3.2). Les référentiels mobilisés produiront alors sans une standardisation des pratiques comme nous le verrons à la section 5.3.

L'instrumentation de l'action publique est un mode d'analyse encore peu investigué par la sociologie politique. Nous proposons d'interroger la manière dont les outils définis par les politiques procédurales sont mobilisés, sous forme d'obligation ou d'incitation, et les effets

propres qu'ils peuvent développer par rapport aux typologies esquissées précédemment. La plupart des études sont réalisées dans le cadre de la définition des outils accompagnant les négociations des politiques nationales (Lascoumes et Le Galès, 2005). À l'échelle locale, les études sont encore limitées. Nous proposons de focaliser l'investigation sur les décalages induits par les négociations locales entre les objectifs assignés aux instruments et les effets pratiques qu'ils emportent sur le terrain. Par exemple, dans le cadre d'une séquence de transaction sociale portant sur la fixation des zones à bâtir, quelle valeur sera confiée à des outils décrivant la valeur environnementale ou agricole des sols au regard des objectifs préconstruits des élus locaux. Par ailleurs, l'instrumentation de l'action publique interroge les fondements de la justification des décisions collectives (Boltanski et Thévenot, 1991) et la construction de leur légitime caractère durable (Godard, 2004) au regard de référentiels d'action publique peu stabilisés et ambigus. La démarche est complexifiée par la juxtaposition de divers instruments qui traduisent la pluralité d'objectifs des politiques publiques actuelles (Lascoumes et Simard, 2011).

*L'analyse de politique publique constitue donc le cadre méthodologique et conceptuel de notre recherche portant sur les interactions entre les acteurs, la mobilisation des ressources et les usages des règles d'organisation permettant l'élaboration d'une norme locale d'urbanisme. Cette grille principale d'investigation est complétée par l'approche de la transaction sociale qui permet de saisir plus finement les relations conflictuelles en se focalisant non pas sur les produits, mais sur les processus entre chaque étape de l'élaboration locale de ce projet. La transaction sociale s'intéressera donc principalement à la manière dont le contenu substantiel se recompose dans le cadre des interactions entre acteurs autour de compromis supposés ou réels, partiels ou complets, temporaires ou pérennes. Transaction sociale et analyse de politique publique partagent un cadre conceptuel commun puisque les deux approches appréhendent la société comme l'articulation conjointe de structures sociales et de marges d'incertitude qui permettent l'exercice de jeux de pouvoir entre acteurs. Leur articulation croisée permet de s'intéresser conjointement aux produits et aux processus de l'action collective : l'analyse de politique publique insiste sur les relations entre organisations, la transaction sociale se focalise sur la relation des individus à l'organisation. Ces regards complémentaires constituent deux volets de la construction de la décision publique locale. Dans les deux approches, les interactions pour la maîtrise de l'incertitude, induite par la construction de la décision collective, génèrent un arrangement politico-administratif qui redéfinit les identités des acteurs les uns par rapport aux autres.*

*Dans l'étude du processus d'élaboration d'un PLU, qui interroge conjointement l'intérêt général et les intérêts individuels, qui s'appuie sur une norme négociée caractérisée par la forte proximité sociale voire la confusion entre décideurs et usagers de l'espace, la notion de transaction sociale apporte à l'analyse des politiques publiques les outils conceptuels et*

*méthodologiques pour mieux appréhender les relations informelles dans cet hybride entre vie quotidienne et événement institutionnel de la commune. L'instrumentation de l'action publique conforte les bases conceptuelles précédentes en complétant l'analyse de contenu par une analyse de l'organisation. Elle interroge ainsi le rôle des outils d'action publique et leur manière particulière de qualifier les situations-problèmes pour des acteurs élus non techniques.*

*Les choix instrumentaux ne sont pas socialement neutres. Ils orientent les modalités organisationnelles et par là même les conditions d'interaction entre acteurs. Leur étude saisit les changements de l'action publique dans leur matérialité et pas seulement dans leurs énoncés discursifs (Lascoumes et Simard, 2011). Ainsi, des politiques de plus en plus technicisées oscillent en permanence entre contrainte et incitation. Le développement des outils de communication encourage par ailleurs une meilleure coordination des réseaux (Bressers et O'Tool Jr, 1998). Il questionne les modalités d'autorité ou d'ouverture des pouvoirs locaux. Enfin, il nous semble que l'étude de ces outils pose la question du rôle d'une rationalité et d'une intelligibilité locale relative au devenir des territoires alors même que les références au développement durable militent pour la prise en compte de valeurs et d'intérêts qui dépassent ces espaces du quotidien.*

### **3.3 Justifications des choix méthodologiques et conceptuels de la recherche**

Cette dernière section justifie les choix méthodologiques et conceptuels de notre recherche et met en lumière les limites du dispositif. Elle porte sur la relation du chercheur à son objet (3.3.1), et aux acteurs de la recherche (3.3.2). Elle conclut ensuite sur la cohérence méthodologique générale de la démarche (3.3.3).

#### **3.3.1 Posture du chercheur et relation à l'objet d'investigation**

Cette sous-section justifie les dispositions prises pour gérer les changements de pratiques provoqués par le contexte de la recherche-action ainsi que leurs effets sur le processus de négociation. Si l'objectif opérationnel de la démarche SIU est bien d'accompagner l'émergence de pratiques d'urbanisme rural durable, l'enjeu est également d'éviter de faire des trois terrains des expériences de laboratoire. Pour ce faire, le chercheur prend soin de contrôler sa distance sociale à l'objet d'investigation (3.3.1.1), de limiter la dimension « forçante » du dispositif SIU sur l'évolution du contexte local (3.3.1.2) et de replacer son travail en perspective avec l'état des connaissances dans le domaine (3.3.1.3).

### 3.3.1.1 Distance du chercheur à son objet d'investigation

L'urbanisme durable en milieu rural se caractérise par son caractère fuyant et faiblement stabilisé sur le plan notionnel (cf. conclusion chapitre I). Les ambivalences sur son interprétation territoriale rentrent en conflit avec les pratiques sociales héritées à l'œuvre localement. Le choix d'une posture de transformation « forçante » induit un protocole de recherche appuyé sur un dispositif qui s'apparente à une recherche-action expérimentale. Dans ce cadre, l'action collective est déterminée conjointement par les référentiels cognitifs, normatifs et instrumentaux des politiques publiques nationales (Muller, 1997), par le cadre instrumental de l'expérimentation et par les héritages des pratiques locales. Qu'ils soient issus des cadres d'action publique, de l'expérimentation ou qu'ils émergent de l'action collective, la capacité des objets « à générer des apprentissages croisés entre acteurs et à contenir les débordements » passe par une « contextualisation des connaissances » externes, et notamment scientifiques, mobilisées en situation (Steyaert, 2008). Dès lors, chercheur et techniciens porteurs de l'expérimentation sont également « vecteurs » d'« appropriation » (Villalba, 2009) de l'urbanisme durable à travers les processus d'interprétation territoriale de cette notion. Ce choix méthodologique d'implication des porteurs du projet SIU comporte un double risque. Il peut générer une insuffisante implication politique et sociale des acteurs du territoire qui aboutirait à faire de l'expérimentation une scène essentiellement technique au sein de laquelle les pratiques politiques locales sont limitées. Ce choix méthodologique peut également engendrer une insuffisante distanciation du chercheur à son objet d'étude (Bachelard, 2004). Cette situation aboutirait à une projection de normes externes trop importante dans l'analyse et ne permettrait pas la prise en compte des spécificités du territoire. Pour limiter ce dilemme de positionnement, les phases de déroulement de l'expérimentation sont très clairement définies et la conduite technique de l'expérimentation sur les trois communes est conduite à travers un processus d'effacement progressif du chercheur, passant du statut d'expert à celui d'observateur (cf. 3.1.2.4 sur l'observation participante).

### 3.3.1.2 Choix d'une méthodologie de recherche par l'action et ajustements

Le choix d'une méthode d'expérimentation comme fondement de la recherche s'appuie sur les conclusions de l'étude menée précédemment sur les représentations sociales de l'urbanisme par les élus ruraux (Bombenger, 2006). Celle-ci avait abouti à mettre en évidence qu'une étude basée uniquement sur l'observation extérieure ne serait pas en mesure de saisir les éventuels déplacements de pratiques. Ces derniers se caractérisent en effet par une dimension affective et intime qui ne se révèle que dans les relations d'interconnaissance basées sur la confiance. L'expérimentation proposée, de manière assez opportuniste il faut bien le reconnaître, trouve sa

place dans le cadre de l'élaboration d'un projet de charte de Parc qui donne à la fois prétexte et légitimité au chercheur pour rentrer dans les scènes de la négociation locale. Son rôle dans la construction de la démarche SIU donne aux interactions sociales autour de l'élaboration des trois PLU un caractère singulier. En ce sens, l'expérimentation est non réelle puisque les acteurs en présence ont conscience d'être dans un dispositif de recherche. En revanche, elle est réaliste dans la mesure où les acteurs élaborent effectivement un PLU qui deviendra, après approbation, opposable aux tiers. Notons que ce caractère « hors-norme » de la démarche est très largement atténué de fait par l'assimilation du chercheur à un technicien du Parc selon les visions exprimées par les participants. Il s'est aussi traduit par le choix de ne pas bouleverser l'équilibre procédural de l'élaboration du PLU et notamment son architecture générale. En revanche, le protocole de l'expérimentation a appuyé la présence des techniciens des chambres d'agriculture et du Parc qui ne sont généralement pas présents de manière aussi récurrente aux réunions d'élaboration. On observera d'ailleurs en ce sens, à travers les études de cas, que certaines négociations se font parfois sur des scènes parallèles à l'élaboration collective, que ce soit entre le bureau d'études et le maire, entre ce dernier et quelques propriétaires ou entre le chercheur et l' élu. Les études de cas n'ont donc pas une visibilité totale des processus d'interactions sociales à l'œuvre dans l'élaboration de la norme d'urbanisme, mais cette visibilité est néanmoins nettement supérieure à celle d'une observation extérieure.

La méthode SIU telle que mise en œuvre n'aboutit pas à des étapes de finalisation identiques entre les trois cas. Comme nous le verrons dans le chapitre IV, les communes ont abouti à des situations diverses parce que leurs temporalités de conduite de projet sont différenciées dès le départ. À la fin de l'expérimentation en mars 2011, la commune COM 70 est en voie de soumettre son PLU à enquête publique<sup>172</sup>, COM 68 a élaboré son projet d'aménagement et de développement durable alors que COM 88 ne parvient pas à le formaliser (cf. 4.3). Malgré plus de 18 à 22 mois d'expérimentation selon les terrains, cette diversité dans le déroulement des processus à l'œuvre nous apparaît comme l'une des richesses des terrains d'observations dans laquelle une démarche commune aboutit à des résultats très diversifiés. En soi, cela n'a rien de surprenant et dès l'origine du projet, il était prévisible que les trois communes n'arriveraient pas approuver leur PLU dans la même temporalité que le calendrier de la recherche. Ces temporalités de projet variées nous incitent à proposer un mode de traitement différencié des trois cas d'étude. Ainsi, dans la restitution de cette thèse, le cas de la COM 70<sup>173</sup> sert de terrain de référence aux investigations. Les observations réalisées sur COM 68 et COM 88 permettent de confirmer, de nuancer ou de rejeter les interprétations réalisées sur le cas de référence.

---

<sup>172</sup> Si l'expérimentation de terrain s'est terminée en mars 2011, nous avons pu continuer à suivre de manière moins approfondie la démarche aboutissant à l'approbation du PLU de la COM 70 en juin 2011. Ces éléments sont présentés au chapitre VI.

<sup>173</sup> Les caractéristiques de cette commune sont présentées au paragraphe 3.1.2.1.

Il convient également de préciser que la dimension « forçante » de l'expérimentation est toujours restée limitée. En effet, nous avons fait le choix de laisser aux élus locaux et au bureau d'études le dernier mot dans la conduite de la démarche du projet de PLU. Nos interventions sont présentées comme de l'assistance à la réflexion, des outils et des connaissances proposées à la discussion<sup>174</sup>. C'est ainsi que la section 4.3 reviendra sur les ajustements méthodologiques des outils de la démarche SIU. L'analyse multicritère et la modélisation tridimensionnelle des scénarios d'aménagement ont finalement été peu ou pas mobilisées alors qu'au contraire, la combinaison binaire de certains indicateurs d'évaluation et des outils cartographiques « co-construits » a été mobilisée et utilisée au-delà des prévisions initiales. C'est au prix de cette posture méthodologique que l'efficacité des outils a pu être testée sur le terrain.

Au final, la méthode SIU constitue donc un prétexte et un contexte pour l'investigation. La démarche est le résultat d'une élaboration technique collective avec les techniciens du Parc et des chambres d'agriculture. La qualité de cette recherche repose sur l'adéquation du dispositif d'action à la conduite des investigations, et à celle du cadre d'analyse à l'interprétation des observations sur les trois terrains.

### 3.3.1.3 État de la recherche et choix des cadres conceptuels

La recherche en matière d'études urbaines a très largement investi le champ du développement durable. La grande majorité de ces études portent sur les espaces urbains, laissant à penser que la durabilité est un enjeu expert qui nécessite une ingénierie qualifiée. La transformation des cadres scientifiques de la recherche territoriale assimile aujourd'hui rural et urbain dans un même continuum, présupposant par là même l'intégration du premier dans le second au sein d'une culture commune et unique (cf. 1.1.2.2). À la sociologie rurale succède l'analyse des politiques territoriales qui a fait du local l'un de ses terrains d'études privilégiés. Mais ce champ de recherche semble porteur d'une dimension normative qui le conduit à considérer l'échelle communale comme dépassée et vouée à la disparition au profit des scènes intercommunales, supracommunales, et supérieures. Le corpus de connaissances à mobiliser sur l'objet urbanisme rural durable n'est donc ni spécifique ni stabilisé. Les chapitres I et II ont proposé une première mise en relations de concepts disparates, très nombreux et foisonnants qui peuvent être mobilisés pour interroger la complexité de la décision locale dans la construction de la norme locale d'urbanisme rural. Ainsi, à l'opposé de l'argument classique de l'inexistence de travaux sur le sujet, c'est davantage celui d'un foisonnement de recherches menées sur le développement urbain durable, la territorialisation de l'action publique ou encore la transformation

---

<sup>174</sup> Ce choix de posture est également renforcé par les engagements éthiques, présentés à la sous-section 3.3.2, dans lesquels s'inscrit notre recherche.

des campagnes qui constituent des références pertinentes, mais partielles et souvent isolées, entre ces différents champs. Cette recherche s'appuie donc sur la mobilisation de cinq champs de recherche principaux :

- La sociologie du rural, en prenant en compte la diversité des contextes locaux et des rapports urbain/rural.
- L'urbanisme durable notamment sur les villes et les métropoles.
- L'analyse et l'évaluation des politiques publiques d'environnement, de développement durable et de gestion des ressources territoriales.
- Les transformations de l'action publique territoriale.
- Les instruments de l'action publique, et notamment ceux d'évaluation.

Les références bibliographiques sur les outils de l'action publique et l'urbanisme durable proviennent autant de la littérature scientifique francophone qu'anglophone. En revanche, les références relatives à la sociologie du rural et à l'analyse des transformations de l'action publique empruntent essentiellement à la recherche francophone et notamment française. En effet, les connaissances et cadres d'investigation de la recherche en sciences politiques sont porteurs d'une conception particulière des rapports sociaux gouvernants/gouvernés propres aux territoires nationaux qui partagent une conception idéologique et culturelle commune du rapport à l'État en tant qu'institution d'intégration de la Nation. C'est notamment le cas en France où la figure de l'État occupe une position particulièrement prégnante dans les rapports sociaux. Ainsi, l'expérience d'un parcours doctoral franco-canadienne dans le cadre de la cotutelle de thèse, et des exercices multiples de présentation des recherches en cours, de même que la participation à un programme de recherche France-Suisse-Pays-Bas nous donne une première expérience de la diversité des conceptions de l'action publique entre les États-Nations autour de notions essentielles à notre recherche comme l'intérêt général, le rôle symbolique de l'État ou les systèmes juridico-administratifs. L'incorporation de concepts et méthodes analytiques anglo-saxonnes, sans présager de la pertinence effective d'un tel choix analytique, ne nous semble pas aller de soi.

### 3.3.2 La relation du chercheur aux sujets de l'investigation

Lors des interactions sociales de terrain, le chercheur est placé en situation de « hiérarchie » (Resweber, 1995, p.5). Celle-ci est toute à la fois hiérarchie sociale de fait entre les acteurs « co-présents », mais également interdépendance entre le chercheur et les participants. Ainsi, comme le souligne Berry (2000), la conduite des études de terrain est facilitée parce que le chercheur s'est vu

« proposer<sup>175</sup> » par sa responsable de stage au Parc de réfléchir au montage d'un dispositif d'accompagnement des communes pour l'élaboration de PLU plus durables. « L'atterrissage » et la « socialisation » du chercheur sont ainsi facilités au sein de la structure Parc. Le risque de cette position est celui de l'assimilation du chercheur à son cadre de travail ou encore de l'instrumentalisation par l'institution. Outre les dispositions de travail précitées, le risque d'instrumentalisation est très limité du fait de l'absence de discours univoque<sup>176</sup> sur les modalités d'action en urbanisme et la forte marge d'autonomie des agents techniques de l'institution Parc.

En complément des considérations précitées, la posture adoptée dans la mise en application de la méthode SIU, comme proposition plutôt qu'imposition aux élus locaux et aux techniciens du bureau d'étude, s'explique par les exigences éthiques liées à ce travail de recherche. En effet, les études menées dans une université canadienne sont soumises à une législation spécifique traduite dans les règlements de l'UQAM régissant la conduite des travaux de recherche. C'est ainsi que la démarche de recherche a fait l'objet d'une demande d'approbation du *Comité d'éthique de la recherche avec les êtres humains* de la Faculté des sciences de l'Université du Québec à Montréal à l'automne 2007. La recherche doit notamment répondre aux principes de « consentement libre et éclairé des participants » à participer à l'étude et de « simulation [...] non abusive » qui serait de nature à compromettre le libre arbitre des individus dans leurs choix personnels et collectifs. Cette obligation réglementaire induit des conséquences pratiques comme la signature par tous les enquêtés d'un accord de consentement écrit à participer à l'étude. S'ils ont tous accepté de le faire, la démarche recueille un sentiment de surprise<sup>177</sup> et renforce quelque peu le caractère solennel, et donc peu propice aux confidences, du début de l'entretien. Par ailleurs, la participation est volontaire, mais aussi anonyme, tout en admettant les possibles reconnaissances indirectes des enquêtés par des tiers<sup>178</sup>. Ainsi, l'étude ne comprend ni les identités des enquêtés, ni les noms des communes. Les acteurs sont identifiés par leur fonction sociale selon le tableau présenté en annexe D - 6.

<sup>175</sup> Le terme est à relativiser. Mais la chargée de mission urbanisme du Parc a bien proposé en juin 2006 de réfléchir à la mise en place d'un dispositif basé sur les conclusions du rapport d'évaluation précédent (Bombenger, 2006). La suite de la négociation aboutira en mars 2007 par la signature d'une première convention de coopération pour la recherche de financements nécessaires à la réalisation d'une thèse entre le Parc, l'Université de Strasbourg et l'Université de Tours. La proposition de recherche-action est celle d'un technicien dans l'institution, mais ne peut pas, tout du moins initialement, être considérée comme celle de l'institution Parc qu'il a fallu convaincre pendant de long mois.

<sup>176</sup> L'étude d'évaluation (Bombenger, 2006) avait ainsi montré que l'une des faiblesses de l'action du Parc dans les documents d'urbanisme était l'absence d'un discours institutionnel clair et lisible. Le discours du Parc relevait généralement d'une interprétation au cas par cas de chaque situation par le seul technicien en charge de l'urbanisme, véhiculant ainsi une hétérogénéité des contenus substantifs de l'urbanisme durable portés par le Parc auprès des élus ruraux.

<sup>177</sup> Cette disposition réglementaire n'existe pas en France où la conduite des travaux de recherche n'emportant pas d'effets sur l'intégrité physique ou psychique des enquêtés relève des dispositions courantes du droit privé (droit à la vie privée, diffamation, etc.).

<sup>178</sup> Le formulaire de consentement approuvé par *Comité d'éthique de la recherche avec les êtres humains* de la Faculté des sciences de l'Université du Québec à Montréal à l'automne 2007 précise que « L'équipe de recherche s'engage, en ce qui la concerne, à ne diffuser aucune donnée nominative et à mettre en œuvre toutes les mesures de sécurité nécessaires à la protection des données personnelles. [...] Néanmoins, les participants sont informés que leurs mandats électifs ou leur charge professionnelle, qui pourraient être des éléments intéressants au sein de la recherche, sont susceptibles d'être mentionnés. Ces éventuelles citations pourraient permettre une reconnaissance indirecte par un tiers et la non-préservation de leur anonymat. Ils reconnaissent cette situation et en acceptent les conséquences ».



Précisons enfin que la participation à cette démarche de recherche-action est volontaire est gratuite et qu'elle n'apporte ni bénéfice ni gain financier aux participants ou à la commune. Les frais de l'expérimentation sont intégralement pris en charge par le Parc et ses organismes de financements publics : Conseil régional d'Alsace, Conseil régional de Lorraine, Conseil régional de Franche-Comté, Fédération des parcs naturels régionaux de France, Commissariat à l'aménagement du Massif des Vosges et Fonds européen de développement régional (FEDER). Par ailleurs, notons que financièrement et institutionnellement le chercheur est relativement indépendant de son terrain<sup>179</sup>.

Un Comité de pilotage des financeurs de la recherche se réunit annuellement pour suivre l'état d'avancement du projet. Lors de ces réunions, les financeurs précités, les techniciens du Parc, le chercheur, les directeurs de thèse et quelques praticiens de l'urbanisme se réunissent. Le chercheur et le technicien urbanisme du Parc présentent l'état d'avancement de l'expérimentation sous un angle « action ». La première rencontre (juin 2007<sup>180</sup>) portait sur le cadre général du projet, la seconde sur le volet urbanisme de la Charte (juin 2008), la troisième sur la méthode SIU développée (mars 2009), la quatrième sur l'avancement des études de cas (janvier 2010) et la dernière sur les résultats préliminaires de la recherche (mars 2011). Précisons que ces Comités ont pour principal intérêt de mettre en évidence la conception éminemment technique de l'urbanisme chez les agents des collectivités publiques. Ces comités n'influencent pas directement la conduite du processus de recherche.

### 3.3.3 Cohérence générale de la démarche

Cette dernière sous-section a pour objectif d'exposer le processus de validation des résultats (3.3.3.1) et les modalités de généralisation des interprétations réalisées à partir de nos trois études de cas (3.3.3.2).

#### 3.3.3.1 Processus de validation des interprétations

Pour Kaufmann (2008, p.28), la critique classique de la validité scientifique des résultats ainsi obtenus ne résiste pas à l'objectif assumé de ce type de recherche qualitative. L'implication partiellement engagée du chercheur génère une transformation dans la manière dont les acteurs

---

<sup>179</sup> D'octobre 2007 à septembre 2010, le chercheur est salarié de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), établissement public de l'État et détaché auprès des laboratoires d'étude pour mener cette recherche. L'ADEME perçoit un paiement du Conseil régional d'Alsace. D'octobre 2010 à décembre 2011, le chercheur est salarié de l'Université de Tours.

<sup>180</sup> Cette première rencontre a eu lieu avant le début du projet de recherche débuté en octobre 2007.

locaux se représentent les enjeux de l'action publique et les modalités de réponses qu'ils peuvent apporter. Le chercheur balise ainsi davantage le champ des interactions sociales à travers le dispositif de recherche en action. Finalement, en s'impliquant d'une manière singulière dans les interactions sociales, le chercheur appuie souvent une orientation particulière à la scène de négociation. Il transforme l'environnement (cognitif, social, naturel, matériel) des acteurs pour les inciter à dévoiler leurs ressources et à questionner leurs pratiques au regard des changements possibles. Au final, la méthode déployée ne vise pas la compréhension systématique des situations ou leur mesure, mais davantage à détecter des processus de déplacements des pratiques et des représentations sociales afin d'enrichir les modèles théoriques du fonctionnement institutionnel ou du développement durable. Il ne s'agit donc pas pour nous de valider des concepts éprouvés (Berry, 2000), mais de faire émerger de nouveaux modèles d'interactions.

La question de la validation des méthodes qualitatives reste néanmoins centrale. Dans ce champ, Olivier de Sardan (1995) identifie trois méthodes adaptées à des recherches en situation.

(1) La « triangulation complexe » consiste à « faire varier les informateurs en fonction de leur rapport au problème traité » afin de construire une analyse basée sur les variations significatives des discours autour d'une situation d'interaction commune. Dans notre étude, cette méthode est particulièrement efficace parce que les objets de négociation peuvent prendre la forme de ressources territoriales matérialisées qui sont supports de compétition dans leur accès et leurs usages.

(2) La « construction de descripteurs » est une démarche d'élaboration d' « ensembles de données "qualitatives" permettant de corroborer ou d'infirmer, et plus souvent de modifier, des propositions interprétatives spécifiques ». Un élément de récit ou d'observation ne trouve ainsi de sens que parce qu'il est replacé dans un contexte d'énonciation qui lui donne la signification première de son énonciateur.

(3) La « saturation » qualifie le moment où à chaque nouvelle observation, quel que soit l'outil de recueil d'information mobilisé, aucune nouvelle connaissance n'émerge pour le chercheur. Cette saturation est également obtenue par la « cohérence d'ensemble » de la restitution ainsi que par le jeu incessant d'analogies/différenciations que les pairs peuvent retrouver entre les résultats de la recherche et les travaux menés par ailleurs. Une triple direction de thèse joue ici un rôle très favorable dans la validation des interprétations et des modélisations. D'un point de vue de la restitution sous forme du mémoire de recherche, et à défaut de disposer d'autres études de terrain comparables, la validation de la preuve passe par l'exposé « d'échantillon du corpus » recueilli sur le terrain sous forme d'extraits d'entretiens ou « d'objets-intermédiaires » produits pendant l'expérimentation. Dans ce cadre, Spradley (1979, cité par Olivier de Sardan, 1995) recommande a minima d'identifier l'énonciateur des propos et de citer textuellement ses propos.

### 3.3.3.2 Généralisation des résultats

Dans les chapitres IV à VII, notre lecteur va découvrir des terrains dans lesquels les objectifs posés a priori deviennent rarement des réalisations. Qu'il ne soit pas surpris, voire déçu, de retrouver davantage de « bricolage » que de « stratégie » (Allie, 2005).

La recherche par l'expérimentation pose la question de la nature des connaissances mobilisées et produites et de la réception de ces savoirs. En effet, celles-ci relèvent tant du domaine normatif pour l'action (comme buts à atteindre) que du domaine factuel pour la recherche (comme modalité de compréhension du réel). Par ailleurs, l'étude des normes locales d'urbanisme suppose aussi l'existence de savoirs pratiques.

La généralisation de ces résultats et leur contribution à l'avancée des connaissances ne sont pas des processus simples. Ainsi, la montée en généralité doit être menée avec prudence. L'analyse propose en effet une description des principales représentations qu'un groupe social se fait des enjeux étudiés. En revanche, elle ne peut rien dire sur la représentativité de ces propos dans la société (Olivier de Sardan, 1995). Si le risque de sur- ou més-interprétation des propos est minimisé par les trois méthodes de preuve présentées au paragraphe précédent (3.3.3.1), et par l'existence de trois terrains d'étude investigués en parallèle, le risque de mise en scène de leur discours par les acteurs est lui bien réel, davantage autour des « récits » personnels que des « consultations » factuelles.

Pour Kaufmann (2008, p.59) lorsqu'ils s'expriment au cours d'un entretien, la plupart des acteurs sont dans une « situation expérimentale », non ordinaire. Ils parlent d'eux et de leur relation à l'objet investigué en ayant à l'esprit que leur principal objectif est de mettre en ordre des pensées originales en délivrant de nouvelles informations qui exigent alors une nouvelle remise en ordre. Généralement, les informateurs qui se prennent au jeu endossent le rôle du « bon élève » et développent un discours qui permet d'aller plus loin dans l'investigation. En le mettant au centre, l'entretien valorise l'informateur (p.61). Au final, si l'entretien est une situation extraordinaire, elle n'est donc pas artificielle. Le « devoir de cohérence identitaire » induit par le dévoilement d'un individu qui parle de lui et « l'attitude du bon élève » produit une suite logique dans laquelle l'informateur est souvent lui-même entraîné (p.68), partagé entre le désir de jouer le jeu et la volonté ne pas en dire trop, avec l'usage plus ou moins maîtrisé de tous les artifices rhétoriques (style impersonnel, allusions, etc.). Le chercheur n'est donc pas dénué d'indices face à un contexte dans lequel il capitalise une connaissance du terrain de manière tout à la fois cumulative et substitutive.

Au final, l'étude est un « montage » (Olivier de Sardan, 1995) sous forme d'une modélisation « abstraite » dans laquelle des guides « bruts » issus du terrain - extraits d'entretiens notamment - servent de gages au lecteur et de rapport « sensible » à des scènes qu'il n'a pas vécu. Rien de bien original pour une recherche en sciences sociales, l'essentiel étant de ne pas l'oublier.

### Conclusion du chapitre III

La construction de notre cadre de recherche nous a permis d'accéder au point de vue des élus locaux sans doute plus finement que par des recherches menées dans la posture de l'observateur extérieur. En effet, cette thèse interroge les processus de négociation de la norme d'urbanisme à partir des systèmes de pratiques des acteurs et de leur manière d'endosser et de mettre en œuvre leur rôle social d'élus municipaux, de techniciens de l'action publique et de praticiens en bureau d'études.

La méthodologie déployée a été relativement exigeante. Elle s'avère cependant nécessaire pour répondre aux objectifs de la démarche opérationnelle collective SIU, tout en garantissant au mieux la capacité du chercheur à produire une analyse réflexive sur l'action publique locale. Le déploiement de la méthode a été facilité par les moyens financiers, techniques et humains conséquents que le Parc a mis en œuvre. Elle a permis de contourner, en partie, les verrous constitués par les relations d'interconnaissance sur une thématique de recherche qui ne se laisse pas facilement appréhender tant elle touche la dimension intime, mais aussi vénale, des stratégies personnelles et collectives autour des usages de l'espace et de la propriété foncière.

La démarche SIU a constitué le contexte de cette recherche. Nous avons bien conscience que sans la participation active du chargé de mission urbanisme et des partenaires techniques lors des interactions avec les élus, les résultats de l'expérimentation auraient été singulièrement différents. Leur action est une partie constitutive de la démarche SIU. Au quotidien, les relations d'interconnaissance que nous avons pu développer avec les élus sont différenciées en fonction des situations d'interaction. Par exemple, lors de la fixation des dates des réunions d'élaboration du PLU, l'adjointe à l'urbanisme de la COM 88 faisait de la disponibilité du Parc (entendu le chargé de mission urbanisme et le chercheur) une priorité, avant même celle du bureau d'études. Au contraire, les réunions organisées par COM 68 étaient définies par rapport à l'agenda du maire et du bureau d'études. Le Parc, et la démarche SIU, n'ont donc pas une reconnaissance et un intérêt univoques en fonction des scènes de l'expérimentation.

La manière dont cette thèse saisit les interactions dans l'élaboration de la norme locale d'urbanisme privilégie nettement une attention portée à la négociation dans l'instant, avec ses héritages et ses anticipations en situation. En effet, la structure monographique d'une thèse montrant un processus continu et linéaire aurait constitué, à notre sens, une reconstruction analytique très divergente des pratiques observées sur le terrain. Lors des réunions en salle de conseil municipal, les allers-retours sont nombreux, les remises en cause fréquentes et les acquis de la rencontre précédente constituent souvent les bases du débat de la réunion suivante. Dans le

quotidien de la négociation, la proximité réduit la conscience que les acteurs ont des règles institutionnelles de l'organisation. Elles sont pourtant bien présentes. C'est pourquoi, plutôt que de montrer le résultat de la démarche sur les trois terrains, nous avons fait le choix de présenter des scènes d'arrangements, des moments de la négociation. Ces derniers peuvent être uniques ou s'inscrire dans des débats récurrents, s'exprimer de manière continue ou resurgir quelques semaines ou mois plus tard. Cheminer entre ces dynamiques d'arrangement constitue la condition pour saisir l'épaisseur de ce qui se négocie dans la proximité, pour dépasser une approche institutionnelle et mettre en évidence la dimension interactionnelle des relations d'interconnaissance. Ces dernières constituent des facteurs majeurs, trop souvent occultés parce qu'uniquement perceptibles à la condition d'une immersion dans ce contexte de proximité, de la dynamique institutionnelle de l'urbanisme rural. Les trois outils d'investigation (cf. 3.2) mobilisés doivent nous permettre de réaliser cette approche croisant analyse institutionnelle et interactions de proximité.

Pour terminer, nous revenons sur trois limites inhérentes au cadre méthodologique général.

Premièrement, la médiation entre connaissances directes (des élus et des usagers de l'espace autour des héritages locaux et des objectifs gestionnaires du droit des sols) et objectivées (des techniciens extra-municipaux autour de la notion d'urbanisme durable et des objectifs gestionnaires du droit des sols) opérée par la démarche SIU est à la fois celle de la technique mobilisée et celle de l'organisation mise en place. La dynamique de la démarche SIU est intimement liée à l'action des agents du Parc et des chambres d'agriculture. L'objectif d'exporter un système sociotechnique de ce type sur d'autres territoires, sans tenir compte de son cadre organisationnel, nous semble improbable à atteindre.

Deuxièmement, la relation d'interconnaissance avec le maire, nouée dans le cadre du déploiement de cette méthodologie, bride en partie la possibilité d'accéder à son discours d'acteur individuel et citoyen. Si la distinction entre le rôle de maire et celui d'usager de l'espace constitue un découpage essentiellement analytique dont la pertinence psychosociale n'est pas évidente, il convient toujours de se rappeler que dans l'interaction, l' élu joue un rôle particulier, socialement situé. Ainsi, le point de vue exprimé par le maire ne se superpose pas entièrement à celui de l'individu qui incarne cette fonction.

Troisièmement, la mise en œuvre du protocole de recherche à l'échelle de la négociation du volet urbanisme de la charte du parc et des trois communes interroge non pas la validité, mais la représentativité des résultats obtenus. Nous disposons de points de comparaison différenciés en fonction de ces deux échelles d'analyse. En effet, les observations à l'échelle du Parc naturel régional des Ballons des Vosges traduisent bien les difficultés de positionnement institutionnel et de mise en concurrence des PNR avec l'émergence de structures intercommunales de projet (Charles *et al.*, 2008). Mais de l'avis d'observateurs intéressés et hors territoire, les tensions et les

conflits qui se développent dans le massif vosgien s'appuient sur une épaisseur historique assez remarquable. En témoigne une révision de charte débutée institutionnellement le 19 mars 2007 (colloque d'ouverture) et qui n'est toujours pas achevée plus de quatre ans après. À l'échelle des communes, les observations réalisées sur les trois terrains mettent en évidence des processus relativement similaires, qui valident au moins en partie les propositions formulées. Les interprétations relatives à la dynamique de régulation locale nous semblent ainsi constituer des savoirs dont la généralisation est satisfaisante à l'échelle communale (chapitres V à VII). À l'échelle du Parc, la prise en compte des effets de contexte spécifique doit être plus marquée (cf. notamment 4.1). Les dynamiques observées révèlent alors des pratiques territoriales plus singulières, mais bien réelles, de l'action publique territoriale.

## Conclusion de la première partie

Cette première partie a mis en évidence les principales caractéristiques de la dynamique de régulation locale et fournit les clés de lecture pour appréhender ses effets territoriaux dans la négociation de la norme d'urbanisme rural durable.

Depuis une décennie, les cadres réglementaires de la planification urbaine et du droit des sols connaissent de profondes évolutions. Ainsi, les plans locaux d'urbanisme sont investis d'objectifs environnementaux de plus en plus nombreux. La préservation des ressources naturelles, et notamment la gestion parcimonieuse du foncier agricole et naturel, constitue l'enjeu récurrent des évolutions législatives. La loi Solidarité et renouvellement urbains (2000) semble marquer l'avènement d'un urbanisme assumé à l'échelle communale avec la définition d'un projet politique prospectif pour l'avenir du territoire (le PADD). Les réformes Grenelle I et II (2009 et 2010) généralisent cependant les moyens de contrôle de l'État dans la mise en œuvre locale d'une gestion durable des sols, à travers notamment l'évaluation de la consommation foncière. L'efficacité de ces mesures apparaît néanmoins limitée à la fois par la nature des objectifs de l'urbanisme durable et par les évolutions organisationnelles de l'action publique.

En effet, l'urbanisme durable énonce davantage un principe organisationnel définissant les modalités d'élaboration de la norme territoriale que la finalité de celle-ci. Or, les territoires ruraux sont investis d'un nombre accru de fonctions sociales qui mettent en tension des usages diversifiés et peu conciliables d'une même ressource foncière. L'urbanisme rural durable apparaît alors comme un principe organisant une dynamique de gestion des campagnes négociée localement.

Le cadre d'action publique dans lequel se développent ces négociations connaît lui-même de profondes transformations qui se traduisent par un processus croissant de « régulation locale » de la norme locale d'urbanisme. Le recentrage de l'action de l'État auprès des communes dans l'élaboration du PLU place le maire au centre de la dynamique de gouvernance locale. Il questionne alors les modalités de l'arbitrage réalisé par ce dernier entre des principes d'urbanisme durable essentiellement globaux appuyés sur la préservation des ressources naturelles (aux effets positifs et directs très limités pour le territoire et ses usagers) et la prise en compte des doléances diverses des usagers de l'espace qui s'expriment à travers des relations quotidiennes d'interconnaissance peu formalisées.

Les effets de la régulation locale renforcent l'ambivalence des processus d'élaboration du PLU. Si l' élu local peut être tenté de répondre avant tout aux attentes de ses concitoyens-électeurs, la proximité locale limite ses marges de manœuvre. Alors que ces choix ne sont plus légitimés a priori par l'action de l'État, le maire doit prouver qu'ils répondent à un bien commun territorial.

Son autonomie décisionnelle est également restreinte par la prégnance des dispositions de protection des ressources naturelles présentés comme impératifs par l'État et ses partenaires, mais qui ne sont pas (plus) discutables lors des réunions d'élaboration du PLU. De plus, l'action du maire est limitée par les faibles ressources autonomes des communes rurales (humaines, cognitives, financières, etc.) dans le champ technique de la planification urbaine.

Au final, la régulation locale traduit une double tension autour des échelles institutionnelles de l'action publique. Au niveau global, le recentrage de l'action territoriale de l'État s'accompagne d'un accroissement des injonctions aux communes en matière d'urbanisme durable. Au niveau local, l'autonomie décisionnelle croissante des élus est finalement limitée par ces exigences qui rentrent en contradiction avec les doléances des usagers de l'espace. Le maire rural se retrouve ainsi en tension entre les attentes institutionnelles de protection des ressources légitimées par le droit et les demandes locales contradictoires des habitants desquels il détient sa légitimité politique locale. Le rapport de force ainsi constitué questionne alors les ressources et mécanismes d'interaction sociale que chacune des parties peut mobiliser auprès du maire ainsi que la marge de liberté qu'il peut lui-même se construire. Pour les acteurs institutionnels, les instruments d'action publique jouent un rôle particulièrement prégnant de médiation entre ces intérêts contradictoires et les savoirs sur lesquels ils sont établis.

Pour investiguer ces dynamiques qui s'expriment conjointement sur les scènes formelles de l'action institutionnelle et sur les scènes informelles de l'interconnaissance villageoise, nous proposons de mobiliser un dispositif de recherche-action. Baptisée « Système intégré urbanisme », cette démarche est constituée autour d'un outil socio-technique d'aide à la décision mis en œuvre sur trois communes du Parc naturel régional des Ballons des Vosges qui entreprennent l'élaboration de leur PLU.

Sur la base de ce cadre conceptuel et en mobilisant les outils présentés au chapitre III, la deuxième partie de cette thèse examine, à travers les trois études de cas, les processus de traduction des connaissances objectivées de l'urbanisme durable dans le local. Elle analyse la manière dont la dynamique de régulation locale influence les modalités d'hybridation entre les objectifs extra-territoriaux et les savoirs directs. Les trois objectifs spécifiques de la recherche guident alors l'interprétation des résultats et mettent en évidence les effets de la dynamique de régulation locale, la capacité de celle-ci à favoriser la production d'un urbanisme durable et le rôle des dispositifs et des outils techniques de l'urbanisme dans la mise en œuvre de ce dessein.



## SECONDE PARTIE

### RÉSULTATS ET INTERPRÉTATION



## Introduction de la seconde partie

Cette seconde partie est consacrée à la mise en œuvre de la démarche Système Intégré Urbanisme (SIU) dans nos trois terrains d'étude. À travers l'analyse de ce dispositif, elle a pour objectif de qualifier la dynamique de régulation locale, de déterminer les conditions dans lesquelles celle-ci peut produire un urbanisme durable et de caractériser la contribution des dispositifs et des outils techniques de l'action publique à la réalisation de ce dessein. Nous souhaitons ainsi mettre en évidence la manière dont les évolutions institutionnelles, administratives et législatives<sup>181</sup> de ce processus réorganisent les interactions entre acteurs et structurent la circulation des connaissances<sup>182</sup> qui fondent la norme<sup>183</sup> locale d'urbanisme.

Pour élaborer leur PLU, les acteurs de l'expérimentation interprètent le cadre juridique et administratif de la planification urbaine au regard de leurs objectifs et des spécificités du territoire. Ils traduisent donc un ensemble de connaissances globales se référant à l'urbanisme durable au sein d'un espace déjà investi par des dispositifs antérieurs de régulation institutionnelle, notamment le plan d'occupation des sols.

Les trois études de cas constituent des scènes sociales relativement autonomes dans leurs dynamiques et n'entretiennent que des interactions restreintes<sup>184</sup>. Elles mettent en évidence des situations d'analogie et de différenciation entre communes qui révèlent les contraintes, les stratégies et les jeux d'opportunisme que la dynamique de régulation locale fait peser sur les représentations et pratiques sociales des acteurs. Pour saisir ces processus de construction de normes et leurs contenus, cette seconde partie est construite en quatre chapitres.

---

<sup>181</sup> Pour rappel de l'introduction générale : (1) l'élargissement des domaines couverts par le droit de l'urbanisme avec une attention accrue portée à l'environnement ; (2) la remise en cause du modèle de co-administration de l'action publique territoriale ; (3) le faible niveau d'intégration de l'intercommunalité rurale qui demeure souvent une juxtaposition d'intérêts communaux ; (4) des acteurs intermédiaires (Parc, chambre d'agriculture) qui s'investissent de manière croissante dans les enjeux d'urbanisme rural durable.

<sup>182</sup> La « connaissance » désigne ici un contenu spécifique d'appréhension, de représentation et de désignation par le langage des objets concrets et abstraits de l'environnement. Cette définition est issue d'une interprétation personnelle à partir des dictionnaires lexicographiques du Centre national de Ressources Textuelles et Lexicales : <http://www.cnrtl.fr/>

<sup>183</sup> Le terme de « norme » réfère quant à lui à un modèle de connaissance, de représentation et/ou de comportement, implicite ou codifié par les institutions, le droit ou les usages dominants. Les normes sociales structurent les manières d'être et d'agir en définissant tout à la fois l'état le plus fréquent et souvent le plus souhaitable de la règle à suivre, porteur à la fois d'une connaissance sociale et d'un ensemble de jugements de valeur sur cette connaissance. Cette définition est issue d'une interprétation personnelle à partir des dictionnaires lexicographiques du Centre national de Ressources Textuelles et Lexicales : <http://www.cnrtl.fr/>

<sup>184</sup> Les échanges formels se font indirectement via l'intervention des techniciens du Parc et du chercheur à travers l'expérimentation SIU, ainsi que lors (ou en marge) des Comités de pilotage de l'expérimentation. À notre connaissance, seuls les techniciens des trois chambres d'agriculteurs ont eu des échanges autour de l'expérimentation SIU et de leur association à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le *chapitre IV* analyse le processus d'élaboration du volet urbanisme de la charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges et le développement du SIU comme démarche d'opérationnalisation de ce référentiel territorial. Il permet de mettre en évidence les zones de rapprochement et de tension entre les acteurs politiques et techniques évoluant à différentes échelles institutionnelles de l'action publique.

Dans les petites communes rurales, les relations d'interconnaissance entre usagers de l'espace, élus-décideurs et praticiens de l'urbanisme, qui s'expriment sur des scènes différenciées, influencent fortement les dynamiques de la négociation du PLU. Dans ce cadre de proximité sociale, le *chapitre V* met en évidence les effets du processus de régulation locale sur la circulation des connaissances et les modalités d'interaction entre acteurs de l'urbanisme rural durable.

Le *chapitre VI* s'intéresse aux contenus des connaissances qui circulent entre acteurs du PLU. Il traite des processus d'hybridation entre savoirs directs des élus locaux et connaissances objectivés des techniciens publics. Dans cette dynamique de « recodage » des contenus cognitifs globaux à l'échelle locale, nous analyserons les conditions requises pour faire des outils techniques et des instruments de l'action publique des médiateurs entre ces univers de représentation.

Pour conclure cette analyse empirique, nous proposons une synthèse des observations sous forme d'une contribution à un modèle d'analyse des politiques d'urbanisme en milieu rural. Le *chapitre VII* questionne ainsi les résultats issus de l'expérimentation à l'aune du cadre conceptuel de notre recherche présenté en première partie.

## **CHAPITRE IV**

### **LA CONSTRUCTION DE LA DÉMARCHE SIU**

Le chapitre IV porte sur le processus de construction de la démarche Système intégré urbanisme (SIU). Celle-ci constitue le support et le contexte de notre recherche-action. Elle mobilise comme référentiel cognitif le volet urbanisme du projet de charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Notre objectif est ici de mettre en évidence le processus d'élaboration de ce savoir d'action collectif afin de saisir les connaissances mobilisées, l'interprétation et la mise en discours de ces savoirs et les points d'achoppement dans la négociation entre acteurs. L'enjeu est alors de mettre en évidence la manière dont la dynamique de régulation locale influence un processus de négociation de la charte qui se déploie conjointement à l'échelle locale des communes, à l'échelle territoriale du Parc et des régions et à l'échelle nationale avec l'intervention des institutions ministérielles.

L'hypothèse testée est celle du rôle de l'affaiblissement de l'État déconcentré dans le déficit d'intégration entre les acteurs nationaux et les acteurs locaux. Nous voudrions ici montrer que l'absence de cet acteur d'interface rend impossible la résolution des tensions entre un niveau local porteur d'une exigence d'autonomie décisionnelle des communes et un niveau ministériel global émetteur d'injonctions environnementales de plus en plus prégnantes.

À l'échelle de l'expérimentation SIU, le contenu et les modalités de négociation de la charte ont en outre une influence directe sur la construction du protocole originel de la démarche SIU. Les caractéristiques techniques de ce support sont en effet adaptées au cadre de référence établi à l'échelle du Parc et aux conditions matérielles et territoriales dans lesquelles se négocie la norme d'urbanisme à l'échelle d'une commune rurale. L'opérationnalisation des principes d'urbanisme durable dans les PLU est ainsi tributaire des principes d'urbanisme contenus dans le projet de charte (4.1), des outils techniques mobilisés dans la démarche SIU (4.2) et des attentes locales exprimées par les élus des trois communes de l'expérimentation (4.3).

#### 4.1 La négociation du référentiel territorial : le volet urbanisme de la charte

Cette recherche ne porte pas sur le processus de renouvellement de la charte du Parc de manière générale. Elle s'y intéresse cependant dans la mesure où les objectifs s'appuient sur les mesures issues du volet urbanisme de la charte.

L'élaboration du volet urbanisme de la Charte est un exercice complexe. En effet, en supposant que les acteurs du Parc souhaitent réellement orienter un changement dans les pratiques d'urbanisme, ce projet doit alors répondre simultanément à trois principes. Dans une optique d'efficacité gestionnaire, la cohérence, l'acceptabilité et la faisabilité devraient ainsi guider la conduite de la démarche d'aide à la décision (Chevallier et Loschak, 1982).

(1) Il doit proposer une articulation cohérente des objectifs assignés à la politique territoriale d'urbanisme durable. Un arbitrage est nécessaire entre les différentes conceptions de la durabilité (cf. 1.3.3.) qui ne sont pas porteuses des mêmes finalités. De la même manière, une réflexion apparaît indispensable sur l'adéquation entre le territoire institutionnel de gestion et le territoire le plus pertinent pour gérer les différentes ressources naturelles.

(2) Il doit être acceptable en termes de changement des pratiques pour les parties associées à la négociation. Cette acceptation, réelle ou ambiguë (cf. 2.1.3), est une condition indispensable, mais non suffisante, à la déclinaison territoriale des grands principes de l'urbanisme durable. Pour être plus facilement acceptables, les nouvelles contraintes pesant sur l'accès et l'usage des ressources naturelles doivent donner l'impression d'être partagées entre les acteurs.

(3) Au risque de demeurer un discours sans effet, le contenu doit être adossé à un ensemble de mesures d'action publique effectives articulant les différents types d'outils d'intervention territoriale (cf. 3.2.3).

Mais ces considérations normatives n'ont qu'un lien très distant avec les pratiques de négociation de la Charte. Le processus apparaît segmenté entre différentes scènes faisant intervenir une pluralité d'acteurs d'échelles institutionnelles variées. Plus qu'une démarche intégrée, le processus s'apparente à une construction par étapes juxtaposées, faiblement liées entre elles. C'est ainsi que si le volet urbanisme est un aspect particulier de cette contractualisation, qui pendant une période s'inscrit dans un processus de négociation relativement autonome, il est ensuite réintégré dans le processus général de préparation de la charte. Cette réintégration de principes sectoriels dans un cadre plus général se traduit par une dilution des principes d'urbanisme et un affaiblissement de la portée des engagements négociés en première instance.

A posteriori, l'analyse distingue trois grandes phases dans le processus d'élaboration du projet urbanisme de la Charte en fonction des acteurs partenaires de la négociation (cf. figure IV -1).

Figure IV - 1. Les trois phases de l'élaboration du volet urbanisme de la Charte

Phase A  Groupe travail interne	Phase B « Co-construction »	Phase C Institutionnalisation
	Étape B1 : Institution	Étape C1 : Intégration
	Étape B2 : Mobilisation	Étape C2 : Avis intermédiaires
	Étape B3 : Construction	Étape C3 : Approbation / Clivages

Revenir sur cet historique permet de comprendre le protocole de la méthode SIU finalement retenu, mais également les résistances et les oppositions que ce projet a fait naître. Derrière les choix techniques et les discours, un ensemble de transactions sociales apparaît. Entre les objectifs posés au démarrage de l'expérimentation et le « produit » qui résulte de cette démarche, l'écart est manifeste.

Figure IV - 2. Le processus de révision de la Charte du Parc

<p>(1) <i>Lancement de la procédure réglementaire</i> en décembre 2005 avec les délibérations des trois Régions (Alsace, Lorraine, Franche-Comté) prescrivant la révision de la seconde charte 1998 - 2008.</p> <p>(2) <i>Dialogue institutionnel</i> entre l'équipe technique, le syndicat mixte (élus des Communes, Régions, Départements ainsi que quelques associations régionales et les représentants des chambres consulaires), l'État (essentiellement la Direction régionale de l'Environnement Alsace) et les collectivités signataires (3 Régions, 4 Départements, 216 communes) d'octobre 2006 à mars 2007. Un colloque d'ouverture organisé le 19 mars 2007 marque le lancement officiel de la révision.</p> <p>(3) <i>Travail sur l'urbanisme avec les territoires</i> de septembre à décembre 2007.</p> <p>(4) <i>Réflexion sur les enjeux et écriture de la charte</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Écriture et navette des différentes versions du projet de charte entre la Direction du Parc, l'équipe technique, les Régions, les Départements et l'État : janvier 2008 à l'automne 2009.</li> <li>- Les Communes jusqu'alors peu impliquées commencent à se manifester, avec de plus en plus de virulence à partir du printemps 2009.</li> <li>- Avis intermédiaires des services ministériels et régionaux de l'État : janvier à mai 2009.</li> </ul> <p>22 mai 2008 : <i>prolongation de la deuxième charte pour une période de deux ans par décret du Premier ministre.</i></p> <p>(5) <i>Enquête publique</i> du 25 janvier au 25 février 2010 avec un registre ouvert dans toutes les communes et des permanences de la Commission d'enquête publique.</p> <p>6 juin 2010 : <i>échéance de la période de la prolongation du classement au titre de la deuxième charte : perte du label parc naturel régional.</i></p>
---

(6) *Consultation des communes, des communautés de communes et des communautés d'agglomération pour approbation de la charte* du 6 décembre 2010 au 6 avril 2011.

(7) *Délibération d'approbation de la charte par les trois Régions* (projet approuvé à la mi-septembre 2011).

(8 - en cours) Présentation du projet au Conseil National de Protection de la Nature (CNP), avis de la Fédération des Parcs naturels régionaux, *consultations interministérielles* à partir de l'automne 2011.

(9 - à venir) *Renouvellement de la Charte par décret du Premier ministre* pour la période 2011 (2012 ?) - 2023 (2024 ?).

#### 4.1.1 Phase A. Groupe de travail interne : vers une substance initiale

Un groupe de travail interne se réunit à cinq reprises entre octobre 2005 et mai 2006<sup>185</sup>. Son objectif est de contribuer à l'élaboration du volet urbanisme de la Charte en produisant des contenus idéels endossables par les partenaires de cette démarche. Il est composé de quatre urbanistes-praticiens<sup>186</sup>, de quatre maires de communes appartenant à la Commission urbanisme<sup>187</sup> et des trois techniciens en urbanisme du Parc<sup>188</sup>.

Au cours des échanges, et de manière assez classique, les discours des quatre praticiens deviennent prééminents. Ils agissent alors comme des experts. Ils vont ainsi orienter la teneur des discussions d'une part dans la mesure où leur langage a une certaine unité de cohérence par lui-même (Cadiou, 2005), mais aussi parce que de manière très concrète, il fournit une réponse politique mobilisable par les techniciens du Parc en urbanisme. Ces discours soulignent la plupart des aspects classiques liés aux débats portant sur l'articulation entre territoires et durabilité : durabilité interne/externe, court/long terme, etc. Deux difficultés, liées à des conflits de valeurs entre ces praticiens, vont apparaître. Ils seront alors réglés par le mode de fonctionnement du groupe de travail.

(1) Ces experts énoncent des conceptions de l'urbanisme durable qui rentrent en tension les unes avec les autres<sup>189</sup>. L'un des experts propose par exemple une vision « d'écologie

<sup>185</sup> L'analyse est basée sur les comptes rendus des réunions des 25 octobre 2005, 15 novembre 2005, 31 janvier 2006, 21 février 2006 et 29 mai 2006 ainsi que de la synthèse générale réalisée par les techniciens du Parc. En tant que stagiaire, le chercheur a assisté aux trois dernières rencontres.

<sup>186</sup> Tous les quatre sont déjà intervenus précédemment sur des mandats liés à l'urbanisme dans des communes accompagnées par le Parc. Notons que les quatre praticiens sont rémunérés pour leur participation aux montants usuels de prestation.

<sup>187</sup> Chargée notamment d'examiner les avis concernant la compatibilité juridique entre les documents locaux d'urbanisme et la Charte du Parc. Les quatre élus représentent les quatre départements (Haut-Rhin, Vosges, Haute-Saône et Territoire de Belfort) concernés par le Parc. L'un des élus n'a assisté à aucune réunion.

<sup>188</sup> Trois postes qui correspondent à environ deux équivalents temps plein sur les missions d'urbanisme. Deux architectes et une juriste.

<sup>189</sup> Cette différenciation apparaît très clairement dans les courtes notes d'intention de trois des quatre praticiens (une des notes n'a - apparemment - pas été produite dans le cadre de la prestation).



politique »<sup>190</sup>. Sa proposition est construite selon trois entrées qui sont « l'Économie », « la Nature » et « la Culture ». La première entrée s'appuie ainsi sur la nécessité de proposer des réponses à une situation qualifiée de crise. Le consultant propose de « préparer l'économie du territoire à faire face au choc majeur imminent de la pénurie énergétique mondiale, avec toutes ses conséquences [et] à saisir les opportunités offertes par l'inévitable transition vers une économie de développement durable ». Cette proposition se décline en quatre principes présentés par la figure IV - 3. Ceux-ci se réfèrent au registre lexical du militantisme et à une posture politique écologiste radicale (cf. 1.3.3, figure I - 9).

Figure IV - 3. Principes d'urbanisme d'un consultant du Groupe de travail

- « - Tendre vers l'autonomie énergétique des territoires.
- Favoriser la réorientation de l'économie vers le « local » et le « cyclique ».
- Plus aucune extension urbaine sans Projet urbain / rompre avec « l'urbanisme par défaut ».
- Plus aucune construction sans Projet architectural / rompre avec le « prêt-à-transplanter ».
- Plus aucun espace valorisé dans une perspective exclusivement économie / rompre avec « l'exploitation du territoire » ».

Les deux autres contributions écrites, moins structurées, mobilisent également une approche sociétale de la question de l'urbanisme en y intégrant une diversité de principes (social, économique, environnemental, culturel, communication, complicité, anticipation) et le rôle de la règle de droit. Elles sont en revanche beaucoup moins engagées et leurs valeurs sociales moins affirmées. Au contraire, ces approches paraissent très consensuelles à travers des expressions comme « faire société » ou « philosophie partagée ».

(2) Ces discours induisent une hétérogénéité de connaissances dont la synthèse est opérée par les techniciens du Parc selon le principe de fonctionnement de ce groupe de travail. Les quatre consultants produisent des connaissances dont le recoupement ne construit pas un discours opérationnel, immédiatement endossable et mobilisable. Un glissement interprétatif s'opère alors à l'occasion de la rédaction des synthèses de chaque réunion par un processus d'accumulation - substitution.

De plus, chaque membre du groupe occupe une posture particulière dans ce dispositif. Les consultants, érigés au rang d'experts, produisent des discours politiques cohérents dans leur individualité. Par leur présence dans le groupe, les élus donnent une légitimité accrue aux propositions de nature politique, même s'ils ne s'expriment pas sur ces connaissances et ces valeurs. Enfin, les techniciens du Parc opèrent une sélection et une mise en cohérence de ces discours « boîte à idées » en fonction de leurs pratiques de terrain et des valeurs qu'ils portent individuellement et collectivement. Les rôles sont assez clairement fixés dans la mesure où sous

<sup>190</sup> Note complémentaire du 21 février 2006 version 1.0 « Proposition de trame générale pour la future Charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges ».

couvert d'un principe d'efficacité, les praticiens ne remettent pas en cause les synthèses réalisées par les techniciens du Parc.

La méthode retenue dans un premier temps est celle du recours à l'expertise comme support de production de connaissances. Ces dernières, par leur nature et leur forme, ne sont mobilisées que par le prisme d'un processus d'hybridation avec les savoirs et les pratiques en situation des techniciens du Parc. Ces derniers vont reformuler les discours des consultants en cherchant à atténuer au maximum les conflits potentiels qui pourraient émerger de la réception de ces discours. Ils vont également interpréter la faisabilité pratique des actions esquissées.

À partir des travaux du groupe de travail et des deux études d'évaluation menées en parallèle (Bombenger, 2005, 2006), la synthèse<sup>191</sup> rédigée par les techniciens du Parc propose des constats, des critères et des politiques à mettre en œuvre. Les constats portent sur une dénonciation des pratiques aménagistes actuelles, ainsi que sur les rôles joués par le Parc et les communes. Dans cette synthèse, l'attractivité résidentielle du Parc est identifiée comme sa principale ressource de développement, mais également comme une « menace pour le territoire ». En effet, la pression urbaine et les formes d'urbanisation « peu denses », sous forme de pavillons individuels, engendrent une destruction importante de la ressource foncière agricole. Elles portent atteinte à la qualité de l'eau (assainissement et pollution), à la biodiversité (perturbation des corridors écologiques) et aux paysages (banalisation des constructions). La labellisation du territoire du Parc par voie réglementaire impose alors la « responsabilité d'être exemplaire et en avance par rapport au reste du territoire français ». La Charte constitue alors le contrat et le projet de territoire porteur des « principes d'urbanisme durable, plus forts que le reste du territoire français ». Ces principes devront être communs à tout le Parc ou bien déclinés de manière spécifique à des secteurs identifiés du territoire. Ils constituent des « référentiels » territorialisés comprenant un ensemble de « principes » élaborés avec les acteurs des territoires. Ces principes seront déclinés en critères et sont prévus dans le projet de charte. Sur la base d'une évaluation des projets, l'objectif est de subventionner la mise en œuvre des mesures contenues dans les documents locaux d'urbanisme lorsque celles-ci répondent aux principes d'urbanisme rural durable définis par la charte du Parc.

Les principes et critères sont synthétisés par la figure IV - 4. Dans leur contenu, ils n'ont rien d'original. Ils réfèrent aux figures de la ville durable (cf. 1.3.1) : gestion parcimonieuse des ressources, transformation des échelles territoriales de référence de l'action publique, approche écologique des territoires, approche intégrative des enjeux sociaux, apprentissage des dynamiques de changement. Ils ont cependant la particularité de faire de l'échelle locale (du projet urbain microlocal au territoire de la collectivité territoriale) le cadre de pertinence d'un urbanisme rural durable. L'innovation sociale réside essentiellement dans la mobilisation locale de connaissances

---

<sup>191</sup> Version du rapport « Synthèse générale du groupe de travail urbanisme durable du 15 octobre 2006 » soumis au Bureau syndical du Parc naturel régional des Ballons des Vosges le 26 mars 2007.

objectivées (cf. 3.2.1.4) qui ne sont pas, à ce moment-là (2005-2006) et dans ce territoire rural, des principes communs de la pratique aménagiste.

Figure IV - 4. Principes d'urbanisme issus du Groupe de travail 2005 - 2006

<i>Principes</i>	<i>Critères</i>
Ne pas gaspiller / économiser l'espace	Ne pas consommer l'espace
Promouvoir des développements urbains viables à long terme	Des développements urbains spécifiques à chaque situation
Gérer les ressources avec pertinence	Des ressources liées au territoire
Prendre en compte de la nature à toutes les échelles	- à l'échelle du territoire : respect des corridors biologiques - au niveau du projet urbain : donner une place à la nature dans tous les projets
Développer une culture du territoire	- à l'échelle du territoire : générer une prise de conscience sur les possibilités de choix et leurs conséquences - au niveau du projet urbain : une appropriation des projets par les acteurs territoriaux

L'annexe C - 1 issue de l'étude de 2006 (Bombenger, 2011, p.120) propose une synthèse de ces principes et de leur articulation. L'approche est multithématique et dépasse le cadre de la planification réglementaire du droit des sols. Les ressources prises en compte concernent le foncier, mais également les matériaux de construction, la biodiversité et le paysage. Les principes portent à la fois sur une gestion parcimonieuse des ressources naturelles, mais aussi sur les modalités organisationnelles de gestion. Il est fait référence à la « logique d'étude d'impact », à l'utilisation de la technique des scénarios alternatifs d'aménagement ou encore à l'évaluation comme instrument de « gestion » de la ressource foncière locale. La conception de l'urbanisme est plus sociale que spatiale, plus gestionnaire que technico-scientifique. C'est ainsi que ce discours traite des notions de plus-values, de coûts collectifs ou de créativité de l'action urbanistique. Mais les principes demeurent peu opérationnels en l'état.

Cette conception de l'urbanisme durable peut aussi se lire à travers les catégories de pratiques locales de l'action publique du Parc. En effet, un seul technicien du parc est affecté au suivi des procédures d'urbanisme. Sur la vingtaine de PLU révisés chaque année, il n'est pas en mesure de participer à toutes les réunions d'élaboration<sup>192</sup>. En dehors des communes où le Parc effectue un accompagnement spécifique, son interaction avec les élus est ponctuelle, voire inexistante. Le technicien formule un avis à partir de l'examen des pièces écrites du projet de PLU. La démarche ne s'appuie pas sur des critères explicités par des seuils quantitatifs. En effet, pour le technicien, la quantification présente comme effet pervers majeur que le seuil maximum d'évaluation devienne

<sup>192</sup> Ce suivi concerne de sept à dix nouvelles communes par année. Sachant que l'élaboration de la plupart des PLU prend de deux à trois ans, le chargé de mission urbanisme suit en moyenne de vingt à trente PLU en même temps. Ces chiffres ne prennent pas en compte les communes dans lesquelles le Parc émet un avis sur le PLU arrêté.

systématiquement le but à atteindre. Les critères sont alors « idéaux » et perçus davantage sous une forme qualitative précisant un état vers lequel tendre mais sans en définir précisément les contours. Au final, si les champs de l'urbanisme rural durable tels que conçus par le discours du Parc sont précisés, ils ne constituent pas une norme pratique de durabilité applicable dans l'élaboration des PLU. Un travail de traduction locale est encore nécessaire. Cette hésitation entre approche idéelle et opérationnelle se retrouve dans l'allocution prononcée par le président du Parc en ouverture du colloque sur l'urbanisme durable organisé avec la Fédération des Parcs naturels régionaux de France en mai 2005. Dans cette représentation, la richesse de la durabilité tient essentiellement au processus de négociation et à la posture d'apprentissage.

« Le bilan que je dresse et qui est partagé par l'équipe du Parc et malheureusement encore par un trop petit nombre d'élus, est que l'urbanisme et l'architecture du siècle dernier ont gaspillé l'espace, affecté les paysages, détruit le lien social, banalisé les patrimoines culturels et naturels. Il est temps, sur nos territoires Parcs, de penser l'urbanisme autrement. [...] Ma conviction est que l'urbanisme durable ne se fera pas uniquement à coup de normes (HQE ou autres), car l'urbanisme durable c'est avant tout un état d'esprit, une prise de conscience. » (Barrère et Sanaa, 2005, discours d'ouverture du colloque des 17 et 18 mai 2005 par le Président du PNRBV)

L'ensemble de ces observations confirme la volonté du Parc de ne pas produire de référentiel territorial explicite de l'urbanisme durable. L'approche retenue consiste davantage à négocier des arrangements circonstanciels avec les élus locaux à partir de ce cadre cognitif flexible. Or, ce type d'approche ne produit les résultats escomptés qu'à la condition de pouvoir interpréter localement ces grands principes dans une dynamique d'interaction avec les acteurs. Et visiblement, le Parc n'a pas les ressources humaines suffisantes pour répondre à l'enjeu. Au final, les principes d'urbanisme se diffusent donc dans les communes sans que le Parc ne dispose des moyens d'accompagner chaque commune dans la territorialisation de ces objectifs lors de l'élaboration des PLU.

#### 4.1.2 Phase B. La « co-construction » avec les acteurs locaux

Cette deuxième phase s'échelonne de septembre 2007 à juillet 2008. Elle comprend la rencontre institutionnelle (4.1.2.1), les réunions intercommunales de sensibilisation (4.1.2.2), les réunions de négociation du volet urbanisme de la charte (4.1.2.3) et la formalisation du projet par deux architectes mandataires. Au cours de cette seconde phase, les principes et critères issus de la phase A vont être rediscutés et reformulés avec les acteurs politiques du territoire. Ce processus se déroule en trois étapes : institutions, mobilisation, construction.

#### 4.1.2.1 Étape B-1 : institutions

Une réunion des partenaires institutionnels du Parc dans le domaine de l'urbanisme est organisée le 4 septembre 2007. Elle réunit 34 participants<sup>193</sup>, dont 24 techniciens principalement des communautés de communes et des services déconcentrés de l'État. Elle a pour objectif d'exposer les principes définis par le Groupe de travail réuni en 2005-2006 (cf. 4.1.1, phase A). Le contenu de ces principes semble faire d'emblée consensus. En revanche, les critères font l'objet d'un débat sur leur possibilité d'opérationnalisation. Si le suivi individualisé des projets locaux est un objectif partagé, les techniciens de l'État demandent comment un tel accompagnement serait techniquement et humainement possible. Par ailleurs, s'ils en partagent l'idée générale, l'affichage d'un critère « Ne pas consommer l'espace » va nécessairement constituer un point de blocage chez bon nombre d'élus et soutenir les discours dénonçant les conceptions « protectionnistes » portées par l'institution Parc. Si les critères sont reconnus pour leur « volontarisme », les agents de l'État reprochent une vision « localiste » en contradiction avec les objectifs multiscales du développement durable, et « environnementaliste » de l'urbanisme durable. Au final, la réunion ne produit pas d'effet notable sur le référentiel cognitif des agents du Parc.

#### **Rôles des différents acteurs institutionnels dans la négociation de la charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges (PNRBV)**

La négociation de la charte mobilise un grand nombre d'acteurs institutionnels :

(1) Les *services de l'État* sont représentés par

- l'État central : l'acteur principal est le Conseil national de protection de la nature (CNP) qui délivre des avis sur le projet de charte. Sont également mobilisés différents services des Ministères en charge de l'environnement, de l'agriculture et de la forêt, ainsi qu'au final les services du Premier ministre.
- l'État déconcentré : la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) joue un rôle de coordinateur de l'action de l'État. Pour le PNRBV, l'action des trois DREAL est coordonnée par la direction Alsace. Les Directions départementales des territoires (DDT) sont peu mobilisées.

(2) Le syndicat mixte du *Parc naturel régional* :

- Son équipe technique, composée d'environ 40 agents sur des missions diverses portant sur l'environnement (14 ETP<sup>194</sup>), l'aménagement de l'espace (4,5 ETP), la culture (3 ETP), le développement économique (4 ETP), la communication (5,5 ETP) l'éducation (2,5 ETP) et les moyens administratifs et transversaux (7 ETP). C'est elle qui met en œuvre la révision.
- Les élus du Comité syndical sont au nombre de 61 (version modifiée des statuts en date d'octobre 2010) représentant les Régions, Départements, Communautés de communes et d'agglomération, Communes et villes portes. Ils désignent en leur sein un Président et un Bureau chargés de préparer les réunions du Comité syndical et d'examiner préalablement les dossiers et les budgets. Le Comité et le Bureau syndical valident les différentes étapes de l'élaboration.

<sup>193</sup> Dont 24 techniciens des organismes publics partenaires, 1 élu extérieur, 3 élus et 6 techniciens du Parc.

<sup>194</sup> Équivalent temps plein.

(3) Les *élus communaux* et intercommunaux doivent approuver la charte. 216 communes et 34 intercommunalités doivent se prononcer sur leur adhésion au Parc.

(4) Les *Régions* Alsace, Lorraine et Franche-Comté organisent le processus de révision. Ils sont les principaux financeurs du Parc.

(5) Les *autres acteurs* :

- Les *Départements* du Haut-Rhin, de Haute-Saône, du Territoire de Belfort et des Vosges contribuent au budget du Parc.
- La *Fédération des Parcs naturels régionaux de France* délivre un avis sur le projet de charte et fournit des outils techniques pour l'élaboration du projet.

#### 4.1.2.2 Étape B-2 : mobilisation

La seconde étape a pour objectif de mobiliser les élus avant la phase suivante de construction collective des principes. L'enjeu est de leur faire percevoir les problèmes générés par l'approche « progressiste de l'urbanisme » (cf. 1.3.1.1) qu'ils pratiquent dans la plupart de leurs communes. Il s'agit de dépasser le constat (Bombenger, 2006) de la conception gestionnaire de la planification urbaine. Cette série de réunions vise donc à mobiliser les élus locaux et à échanger sur les questions concrètes soulevées par une approche alternative de la pratique urbanistique habituelle.

Si la compétence PLU est essentiellement exercée à l'échelle communale, le choix a été fait de travailler à l'échelle intercommunale afin de sensibiliser en deux mois le plus grand nombre possible d'élus. Les 34 intercommunalités<sup>195</sup> ont été sollicitées volontairement pour une réunion en soirée. Douze ont répondu favorablement (figure IV - 5). 177 élus ont participé à ces réunions ainsi que 26 techniciens et un consultant. Les communautés de communes alsaciennes, qui couvrent la zone la plus urbanisée du Parc, se sont très peu mobilisées. De manière générale, les communautés de communes ayant participé à la politique des plans de paysage<sup>196</sup> sont davantage impliquées. En outre, la Communauté de communes de la Vallée de Munster, pourtant siège du Parc, n'a pas souhaité participer à cette démarche. Elle estimait alors être suffisamment informée sur le sujet dans le cadre de l'élaboration antérieure de son Plan de Paysage (1996) et du projet plus récent de Gerplan<sup>197</sup>. Quelques mois plus tard, ces mêmes élus seront les plus véhéments à dénoncer la trop faible démarche de concertation avec les élus locaux<sup>198</sup> (cf. 4.1.3.3.).

<sup>195</sup> 32 communautés de communes et 2 communautés d'agglomération.

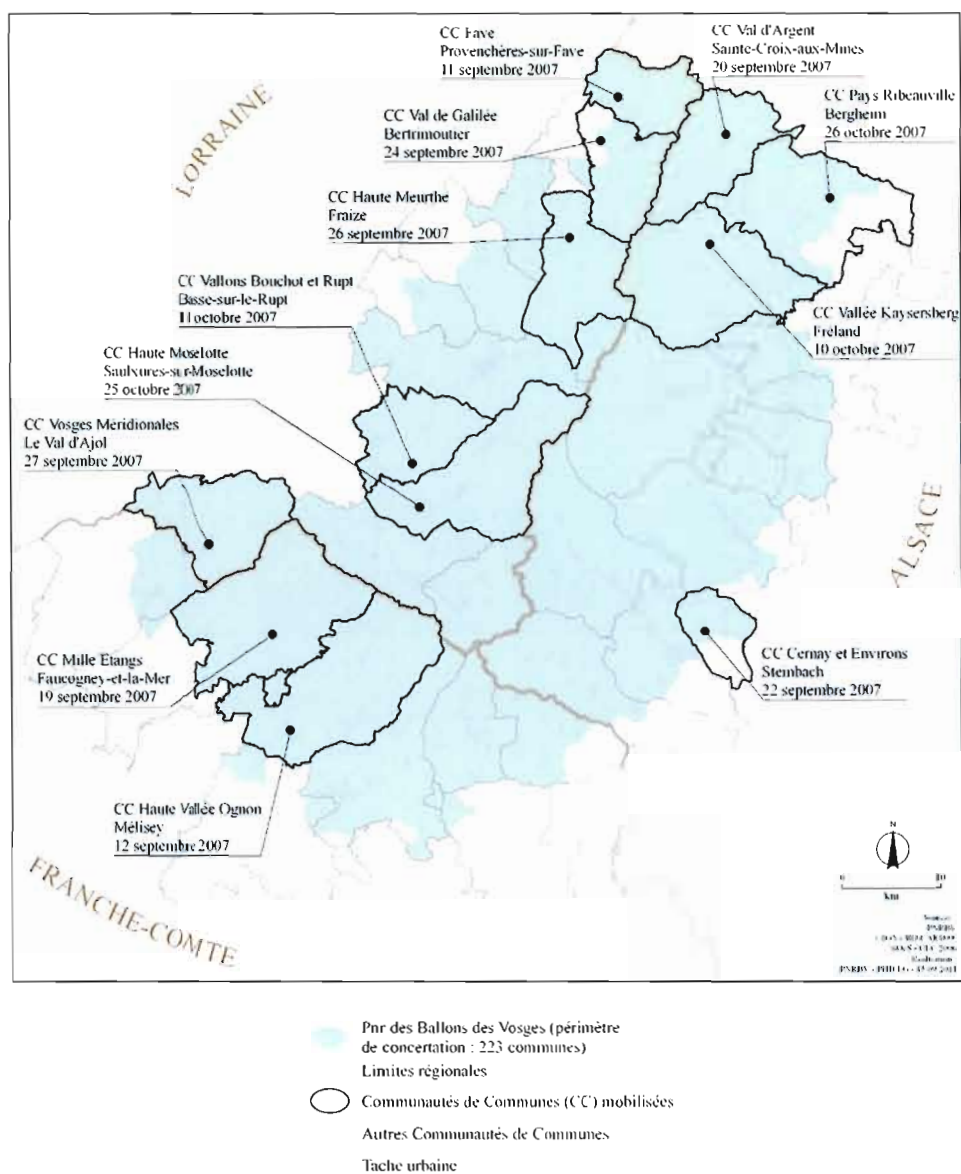
<sup>196</sup> La démarche des Plans de paysage a été entreprise dans les années 1990 par le Parc. Ce dispositif contractualisé avec les communautés de communes et les agriculteurs vise à définir un diagnostic paysager du territoire et un ensemble de mesures pour son entretien (maintien des pâturages de montagne, suppression des points noirs paysagers, etc.).

<sup>197</sup> Le Plan de gestion de l'espace rural et périurbain (GERPLAN) est une démarche volontaire et contractuelle portée par le Conseil général du Haut-Rhin. Il s'agit d'un programme pluriannuel et intercommunal d'actions à l'échelle parcellaire concernant les domaines agricoles, urbains, patrimoniaux et environnementaux.

<sup>198</sup> Rapport d'enquête du projet de révision de la Charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges pris par Arrêté n° 53-09 du 18 décembre 2009 de Monsieur le Président du Conseil Régional d'Alsace et Décision du 15 juin 2009 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Strasbourg portant nomination d'une commission d'enquête, 2010, notamment pages 3 à 54.



Figure IV - 5. Réunions intercommunales de sensibilisation



La sensibilisation s'appuie sur un diaporama présenté par la chargée de mission urbanisme du Parc et le chercheur. La présentation-support réalisée pour l'occasion est intitulée « Comment évoluent nos villes et nos villages ? Cela nous convient-il ? ».

Les deux entrées retenues, étalement urbain et relation identitaire au territoire, renvoient aux relations entre les êtres humains et entre ces derniers et leur environnement, esquissées par le Groupe de travail (phase A). Elles sont traitées à travers les thématiques de la gestion parcimonieuse des ressources territoriales (foncière, énergétique, biodiversité, hydraulique), de l'expérience sensible des lieux (relation patrimoniale, qualité des espaces bâtis) et du volet économique (tourisme, emplois locaux). L'expression « développement durable » n'est pas citée, elle n'apparaît pas dans les discours et dans les supports de présentation. Ce choix initial a pour

objectif de réduire le clivage entre les discours des élus et ceux portés par le Parc. L'étude sur les représentations de l'urbanisme par les élus ruraux (Bombenger, 2006) avait en effet mis en évidence l'inexpérience (voire dans certains cas le rejet) des discours sur le développement durable et la faible capacité mobilisatrice auprès de ces acteurs, or ici l'enjeu est bien de mobiliser le plus grand nombre d'entre eux.

La présentation est réalisée sur la base de supports visuels simples construits à l'aide de schémas et de montages photographiques<sup>199</sup>. Le texte se limite à quelques mots. Le contenu du message est orienté de manière à créer une émulation et à faire réagir. Pour cela, la présentation montre que les choix locaux réalisés à l'échelle parcellaire peuvent avoir des conséquences problématiques à l'échelle territoriale quelques années plus tard. Des débats qui en résultent, deux constats peuvent être énoncés.

(1) Les élus présentent une diversité de comportements face aux enjeux d'urbanisme (Bombenger, 2006) : « le maire engagé, intéressé, peu concerné, en attente » sont des figures pertinentes. Ainsi, les réunions mettent en lumière des modalités et des types de connaissances très diverses entre les différentes intercommunalités. Par exemple les réunions dans les deux intercommunalités de Haute-Saône (Haute-Vallée de l'Ognon et Mille étangs) sont concomitantes à l'élaboration des cartes communales<sup>200</sup> sur les communes du secteur. Cette actualité peut expliquer la forte mobilisation des élus. De la même manière, certains élus individuellement ou collectivement, maîtrisent mieux les enjeux de gestion durable des territoires. C'est par exemple le cas lorsqu'ils ont travaillé sur des projets d'aménagement intercommunal rural ou sur d'autres projets, par exemple avec le Parc. Le niveau d'appropriation des connaissances objectivées du développement durable est donc très variable selon les individus.

(2) Là encore (cf. 4.1.2.1), les débats portent moins sur les constats territoriaux que sur la question de la légitimité politique à s'engager dans une action interventionniste en matière de gestion foncière. Dans leur grande majorité, les élus privilégient la liberté des habitants-constructeurs au détriment d'une action volontariste de régulation des usagers fonciers. Le discours adopté par les élus peut alors s'interpréter de deux façons, possiblement concomitantes. La récurrence du discours sur leur légitimité d'élus face aux doléances et pratiques des propriétaires peut être vue comme un moyen de justifier les pratiques antérieures. En effet, l'enjeu à cette étape est de mobiliser les élus et de mettre en lumière les dimensions problématiques des pratiques urbanistiques héritées. La difficulté tient au fait que ces élus construisent eux-mêmes l'amalgame entre leurs enchaînements de mandats municipaux et la situation aujourd'hui identifiée comme problématique. Partager le constat d'une situation devenue problème, c'est donc reconnaître une part de responsabilité dans sa pérennisation. Deuxièmement, cette tension sociale exprimée dans la relation élus-propriétaires reflète également une difficulté dans l'adaptation et l'application de

<sup>199</sup> Dont certains ont été préparés par deux étudiants stagiaires en architecture.

<sup>200</sup> Document d'urbanisme simplifié pour les petites communes rurales.



règles d'urbanisme impersonnelles et générales à des situations particulières où l'interconnaissance élus-administrés ne s'accommode pas toujours aisément d'une relation d'autorité.

Au final, une réunion de deux heures en début de soirée ne peut au mieux que s'apparenter à une première prise de conscience, voire une mise en contexte. Elle a surtout l'avantage de créer pour l'étape suivante une expérience sociale d'interaction préalable entre les élus locaux, la technicienne du Parc et le chercheur.

#### 4.1.2.3 Étape B-3 : construction

L'étape de construction porte sur l'élaboration concrète des principes du volet urbanisme de la charte. En s'appuyant sur les conclusions du groupe de travail de la phase A, l'objectif est d'élaborer de manière négociée le contenu des « référentiels territoriaux » d'urbanisme durable.

La première démarche consiste donc à identifier les « grands territoires urbanisme » à l'échelle desquels seront négociés les principes d'urbanisme des référentiels territoriaux. Une discrétisation du territoire du Parc selon des critères urbanistiques pertinents est donc nécessaire. Le Parc est l'un des plus vastes de France. Sa seule véritable unité est constituée autour du massif montagneux des Vosges. La figure I - 6 reflète cette forte hétérogénéité des territoires dans les dynamiques démographiques et urbaines. Cette hétérogénéité se retrouve également dans les champs socio-économiques, dans les dynamiques paysagères ou encore dans la maturité de l'expérience intercommunale. La configuration du tissu urbain local est la résultante de la confrontation dynamique de facteurs paysagers (reliefs, occupation de l'espace, etc.), démographiques (état, dynamiques, etc.), économiques (prix du foncier, marché de la construction et de la promotion immobilière, revenus des habitants, etc.), institutionnels (instruments d'action publique, moyens d'action, etc.), passés et présents, aux différentes échelles spatiales. La sélection des critères permettant de définir ces grands territoires est contrainte par la faible disponibilité des données territoriales. En outre, l'appartenance du Parc à trois régions administratives limite la possibilité d'acquérir des données fiables sur tout le territoire permettant de générer de nouveaux indicateurs. Après plusieurs essais<sup>201</sup>, le chercheur et le Chargé de mission SIG du Parc utilisent des outils d'analyse factorielle à partir de variables disponibles ou aisées à produire. Trois facteurs ont ainsi été retenus à l'échelle communale :

---

<sup>201</sup> Des essais de discrétisation spatiale ont notamment été réalisés à partir des fichiers de mutations foncières sur les terrains bâti/non bâti (méthode abandonnée parce que les bases de données des services fiscaux sont largement incomplètes), ou de ventes de terrains agricoles (méthode abandonnée parce que l'acquisition des données auprès des SAFER s'avérait trop onéreuse).

(1) Dynamique de population : les données, issues des statistiques des recensements généraux de la population (Insee) sont normalisées<sup>202</sup> puis le taux d'évolution démographique est finalement discrétisé selon trois classes permettant de mettre en évidence les territoires de décroissance, de croissance tendancielle et de forte croissance de population comme le montre la figure I - 6.

(2) Dynamique d'artificialisation des sols : aucune donnée à l'échelle communale n'est exploitable sur ce thème. Pour analyser cette dynamique, nous avons constitué un indice à partir de la base de données SITADEL gérée par les Directions régionales de l'Équipement<sup>203</sup>. Celle-ci recense l'ensemble des permis de construire<sup>204</sup>. Comme le montre la figure I - 6, les données sont discrétisées en trois classes (dynamique positive, centrale et nulle), facilitant ainsi la comparaison avec le premier facteur.

(3) Structure paysagère au regard de l'urbanisation : à l'échelle communale, elle est analysée en quatre classes (vallées, piémont, plateau, massif) selon un critère de structure dominante et de structure secondaire. La discrétisation s'appuie sur une interprétation qualitative à partir des bases de données disponibles au Parc (« Corine Land Cover<sup>205</sup> », « Bd Ortho<sup>206</sup> », « Bd Topo<sup>207</sup> »). Elle comporte au final 14 classes présentées par l'annexe C - 2.

Le croisement factoriel permet de dégager une diversité de territoires présentant des similarités/différenciations sur les trois facteurs. La demande du Parc était d'aboutir à un maximum de six territoires sur lesquels les référentiels pourraient être adaptés. Au final, après de multiples négociations avec les techniciens du Parc, l'analyse factorielle aboutit à la figure IV - 6.

Dans cette discrétisation, les « grands territoires » sont homogénéisés selon un facteur complémentaire de continuité spatiale. Parallèlement à ce travail de découpage statistique, des discussions politiques informelles ont lieu entre techniciens et élus du Bureau du Parc. Finalement, les cinq territoires sont retenus dans le cadre de la concertation spécifique à l'urbanisme. Ils sont décrits par des appellations géographiques : Piémont sous-vosgien rhénan, Piémont sous-vosgien méridional, Vallées vosgiennes, Vallées alsaciennes, Contreforts du Ballon d'Alsace.

<sup>202</sup> Pour atténuer l'effet de taille dans la comparaison entre communes, les populations totales variant selon un coefficient 250.

<sup>203</sup> Devenues depuis les DREAL.

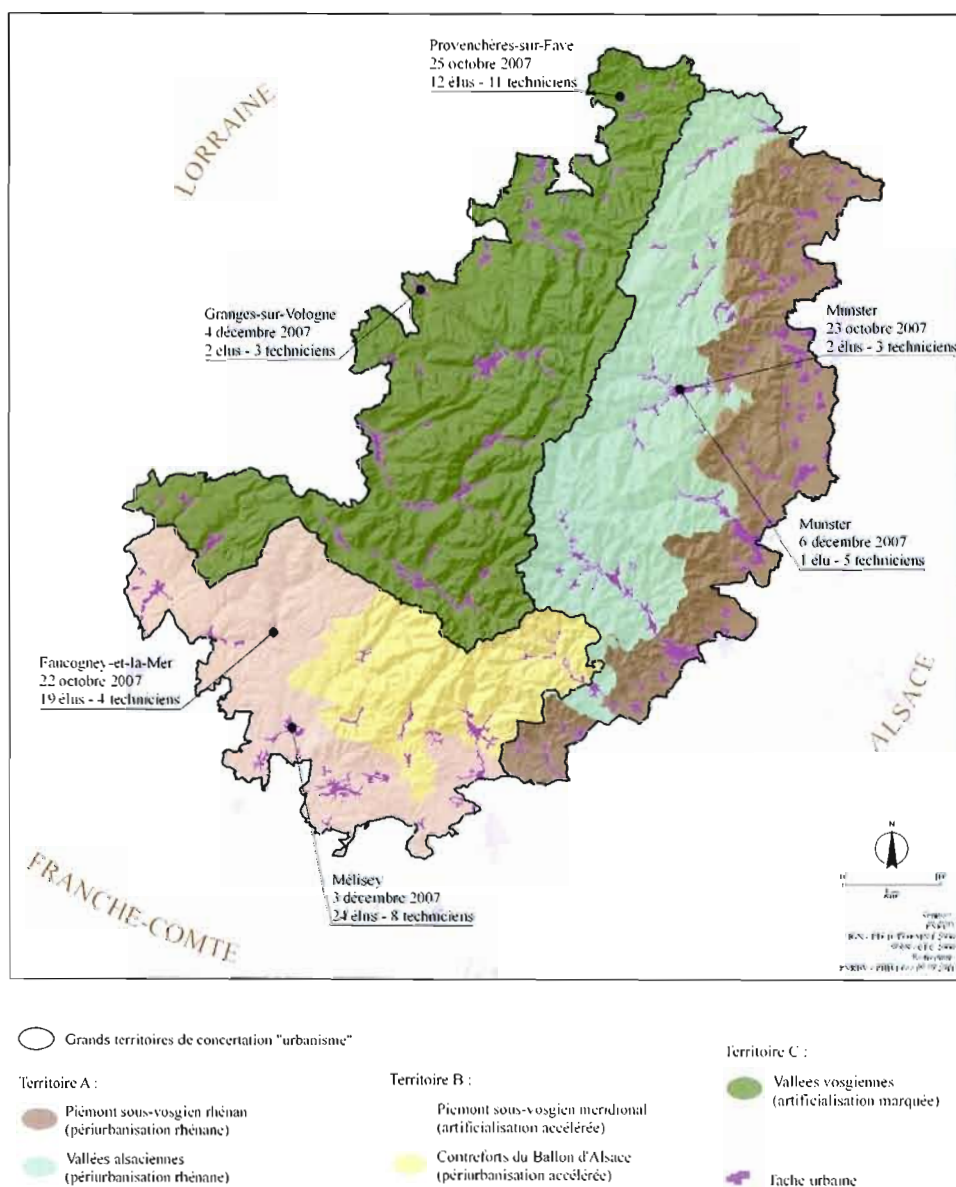
<sup>204</sup> Le fichier SITADEL recense par année le nombre de permis par types de construction ainsi que la surface de plancher de ces constructions. Base de données sur la construction - et non l'urbanisme, elle ne comprend pas de champ attributaire sur la surface des terrains artificialisés (incluant les accès, les jardins, etc.). Nous avons donc inventé un indice selon la méthode suivante. Pour chaque type de permis (habitat individuel, habitat groupé, habitat collectif, etc.) et selon les départements, une surface moyenne de terrain artificialisé est estimée, permettant ainsi d'obtenir un ratio de surface artificialisée par commune. L'indice n'intègre pas les surfaces artificialisées par les équipements publics (écoles, routes, parkings, etc.) et les activités industrielles. Seules les données relatives aux permis à usage résidentiel ont été utilisées. Notons que les données cadastrales ne sont pas numérisées (en format raster) avant la fin des années 1990 et que les bases de données vectorielles, en cours de réalisation sur plusieurs années par les services fiscaux et l'IGN dans le cadre de la BD-Parcellaire<sup>®</sup> ne sont pas disponibles à ce jour. Par ailleurs, ces bases ne sont pas diachroniques et ne permettent pas l'analyse des transformations des usages des sols.

<sup>205</sup> Base de données d'occupation des sols au 1/100 000.

<sup>206</sup> Base de données raster ortho-photographique de l'Institut géographique national.

<sup>207</sup> Base de données vectorielle topographique de l'Institut géographique national.

Figure IV - 6. Réunions de concertation par « grands territoires urbanisme »



L'idée de définir des principes spécifiques pour chacun de ces cinq territoires est par contre abandonnée, pour trois raisons essentielles :

(1) Les limites des périmètres sont très sensibles aux paramètres de discrétisation retenus. Le choix de ces paramètres parvient difficilement à un consensus entre techniciens. Par exemple, les deux cartes de la figure I - 6 mettent ainsi en évidence l'absence de superposition (et le faible taux de corrélation) entre la dynamique de croissance démographique et celle d'artificialisation des

sols<sup>208</sup>. Agents et élus du Bureau du Parc ont bien conscience que les choix de paramètres de l'analyse factoriels sont de nature à favoriser l'une ou l'autre commune.

(2) Les élus argumentent de la singularité de leur territoire communal relativement à la commune adjacente. Finalement, en tant qu'élus locaux, ils héritent de décisions antérieures sur lesquelles ils n'ont pas de prise.

« Cela nous avait amenés à ne pas avoir de typologie de communes, car il s'agit, plus, de l'histoire de la commune que l'état des lieux actuel, qui fait que certains ont beaucoup construit et d'autres ont, en fait, peu construit ; à un moment donné, ce sont aussi des prises de conscience d'élus.<sup>209</sup> » (PNR 3)

(3) Le niveau de précision de ces référentiels territoriaux aurait posé question d'un point de vue juridique. Dans un arrêt de 2004, le Conseil d'État<sup>210</sup> rappelle qu'une charte de parc n'est pas un document d'urbanisme puisque « celle-ci n'a pas pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols ». Aujourd'hui encore, un « flou » existe sur cet « être hybride juridique que constitue la Charte » (Tournier, 2006). Face à une jurisprudence très restreinte, les juristes ont des interprétations divergentes sur la valeur juridique des règles d'urbanisme contenues dans les chartes vis-à-vis des documents d'urbanisme (RJE, 2006). Les obligations de compatibilité des documents d'urbanisme et de mise en cohérence des politiques publiques avec et par la charte sont reconnues. Mais la question des effets pratiques de ces obligations n'est pas tranchée. La mise en cohérence des politiques publiques sur un territoire n'est-elle pas une disposition qui contredit le principe d'indépendance des législations ? De la même façon, si la charte n'est pas opposable aux tiers, peut-elle pour autant édicter des dispositions, voire des affectations zonales, sous forme d'injonctions à intégrer aux plans locaux d'urbanisme qui deviennent, par un effet de compatibilité « indirecte<sup>211</sup> », applicables aux autorisations d'urbanisme ? La diversité des orientations et des mesures des chartes, dont le niveau de précision est très variable, accentue l'incertitude autour de leurs effets juridiques et donc les risques de recours contentieux<sup>212</sup>.

<sup>208</sup> Le problème de l'étalement urbain est bien celui de la divergence croissante dans les dynamiques de ces deux facteurs.

<sup>209</sup> Entretien réalisé au siège du Parc, le 16 décembre 2010.

<sup>210</sup> Conseil d'État, 27 février 2004, n° 198124, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres. Cet arrêt a abouti à l'annulation partielle de la Charte 1998-2008 du Parc naturel régional des Ballons des Vosges.

<sup>211</sup> En effet, en application du principe de « compatibilité limitée » dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, principe de fait mais non expressément mentionné dans le droit, une norme ne doit être « compatible qu'avec celle qui est immédiatement au-dessus d'elle, mais il n'y a pas de relation possible avec celle du sommet » (Braye Dominique, Séance du Sénat du 16 septembre 2009 portant discussion du projet de loi « Engagement national pour l'environnement », texte intégral de la commission, JORF, n°90, Sénat, p.7579). Ainsi, le PLU doit être compatible avec la Charte du PNR. Les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir) doivent être conformes aux règles du plan local d'urbanisme. Mais il n'y a pas conformité ou compatibilité entre les autorisations d'urbanisme et les orientations et mesures de la Charte du Parc. Cette compatibilité limitée a été soulignée par le Conseil d'État dès 1981 (Conseil d'État, Arrêt Grimaud, n°18153, Inédit au recueil Lebon, lecture du 20 mars 1981).

<sup>212</sup> C'est le problème récurrent de l'interprétation du principe juridique de compatibilité qui est relatif au degré de précision de la norme de référence. Par exemple, le plan de la charte 2004-2014 du Parc Oise-Pays de France définit des « méristèmes » qui localisent et déterminent pour chaque commune les secteurs possibles de croissance, comme le ferait un schéma de cohérence territoriale.

Au final, la décision est prise d'utiliser cette typologie en cinq territoires pour organiser les réunions de concertation spécifiques au volet urbanisme de la Charte. La négociation est prévue sous forme de deux réunions par « grands territoires ». Ce format d'interaction avec les acteurs territoriaux répond à deux préoccupations : tenir un calendrier initialement contraint pour la remise des contributions thématiques et ne pas monopoliser les élus locaux sur une période trop longue pour ne pas épuiser leur capacité de mobilisation<sup>213</sup>. Deux réunions pour trois grands territoires<sup>214</sup> sont organisées. Ces six réunions se déroulent en soirée. Elles sont animées par la chargée de mission urbanisme du Parc et le chercheur. La figure IV - 6 (supra) mentionne la fréquentation de ces rencontres. Celles-ci réunissent moins d'élus (60 élus), mais davantage de techniciens (34 techniciens) que les réunions de sensibilisation<sup>215</sup>. Une nette différenciation apparaît également d'un point de vue territorial puisque les territoires situés dans la partie la moins soumise à la dynamique d'artificialisation sont les plus mobilisés (Piémont sous-vosgien méridional), alors que du côté rhénan (Vallées vosgiennes et Piémont sous-vosgien rhénan), la participation est très faible<sup>216</sup>.

#### **Posture du chercheur dans la dynamique institutionnelle de la recherche-action**

Il nous semble utile de fournir quelques informations sur l'environnement de travail du chercheur au Parc et les relations qui se sont développées avec les différents interlocuteurs dans le cadre de la recherche-action.

Matériellement, le chercheur dispose d'un bureau équipé au Pôle Urbanisme du Parc. Il est en contact quotidien avec les deux chargés de mission urbanisme (dont PNR 1) et le technicien SIG (PNR 2). D'octobre 2007 à juillet 2008, il alterne ses journées entre la préparation et la mise en œuvre de la démarche SIU et l'Université de Strasbourg. D'août 2008 à mai 2009, il suit le parcours de scolarité du Ph.D Sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal. Pendant cette phase, il effectue plusieurs courts allers-retours avec la France pour préparer l'expérimentation de la démarche SIU tout en développant l'outil associé. De juin 2009 à juin 2010, il est principalement au Parc pour la mise en œuvre de l'expérimentation et à l'Université de Strasbourg. De juillet 2010 à septembre 2011, il partage son temps entre la conclusion de l'expérimentation et l'Université de Tours.

*Relation au processus d'élaboration de la charte.* La Direction du Parc a fait le choix de ne pas recourir à un prestataire externe pour la révision de la charte. Celle-ci est menée en tandem par

<sup>213</sup> Les élus sont mobilisés sur d'autres thématiques de la charte.

<sup>214</sup> Pour des questions d'efficacité, les territoires « Contreforts du Ballon d'Alsace » et « Piémont sous-vosgien méridional » d'une part et, « Vallées alsaciennes » et « Piémont sous-vosgien rhénan » d'autre part ont été regroupés pour les réunions de « construction du projet urbanisme », ce qui se justifie également par l'organisation intercommunale du territoire.

<sup>215</sup> Les chiffres sont à relativiser, dans la mesure où certains élus et techniciens sont comptabilisés dans les deux réunions.

<sup>216</sup> Il faut ici souligner une caractéristique du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, l'un des plus grands, des plus denses et des plus peuplés en France. Dans son avis intermédiaire sur le projet de Charte daté du 6 mai 2009, le MEEDDAT souligne (p. 3) : « La taille du parc naturel régional des Ballons des Vosges et la complexité de sa répartition administrative sur trois régions et quatre départements est, tant pour le partage des objectifs que pour sa bonne gestion, un défi majeur pour le parc et ses partenaires, et il convient de saluer le travail réalisé dans des conditions exigeantes lors des vingt dernières années, notamment sur la partie sommitale du massif, en lien étroit avec les services de l'État. Toutefois, le manque de prise de conscience des collectivités et des partenaires autour des enjeux propres au territoire et leur réticence à s'engager dans le projet du parc, qui reste d'ailleurs le plus souvent inconnu et très éloigné de leurs préoccupations, sont, bien plus que la taille du parc, un obstacle à la réussite du projet, et explique la faiblesse du bilan » (le grisé est utilisé dans la version originale du texte).

la Directrice et une chargée de mission désignée « référent charte » (PNR 3). Entre 2007 et 2009, la dynamique de l'équipe du Parc se caractérise par un certain cloisonnement entre les pôles techniques et ce binôme. Tout se passe comme si les volets thématiques de la charte étaient déconnectés de l'écriture du projet. Il en résulte alors un double décalage générateur de tensions, qui débouchent ponctuellement sur des conflits virulents<sup>217</sup>, entre certains techniciens des pôles thématiques et le binôme de rédaction de la charte. Les premiers estiment que le travail ne sert pas le projet de charte dans la mesure où leurs propositions sont amendées ou simplement supprimées du projet de charte sans raison explicite. Dans certains cas, cette pratique de gestion interne du projet de charte met également les techniciens des pôles en défaut face aux acteurs extérieurs impliqués. Ces derniers ont alors l'impression que leur mobilisation ne sert qu'à légitimer le contenu d'un projet dont le contenu est élaboré par ailleurs.

Par exemple, l'initiative d'un processus particulier pour l'élaboration du volet urbanisme de la charte émane des techniciens du Pôle urbanisme et du chercheur. Dans un premier temps, elle fait l'objet d'un acquiescement plus ou moins explicite de la part de la Direction. Après les premiers comptes-rendus des rencontres, la Direction prend conscience du nombre relativement important de participants. Son implication se fera alors, tardivement, plus explicite (participation aux réunions, etc.).

*Relation aux techniciens externes.* Nous voudrions souligner ici le déplacement des relations avec les acteurs externes les plus impliqués (par exemple, la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin). Lors des premiers échanges, il est beaucoup question de la thèse et de l'aspect scientifique de la démarche SIU. Après quelques rencontres, la démarche apparaît comme une pratique professionnelle de partenariat entre institutions parmi d'autres. Cette banalisation de la démarche SIU constitue en un sens une réussite puisque la dimension « hors-normes » du cadre d'expérimentation est occultée (cf. 3.3.1.2), laissant plus de place à l'expression des pratiques plus habituelles. La démarche SIU permet bien au chercheur de rentrer dans le quotidien des relations d'interconnaissance, tout en balisant le champ des interactions autour d'objectifs et d'enjeux préconstruits.

*Relation aux acteurs techniques et politiques extérieurs.* Du point de vue des acteurs extérieurs rencontrés pendant la préparation du volet urbanisme de la charte et de l'expérimentation, le chercheur apparaît généralement comme un agent membre de l'équipe technique du Parc. L'assimilation est forte. Elle agit à double sens, puisqu'elle légitime la présence du chercheur dans les scènes locales de négociation des règles d'urbanisme. Mais cette posture replace aussi son intervention dans les représentations que ces acteurs se font de l'action institutionnelle du Parc. Ce faisant, elle ouvre accès à certaines interactions de proximité avec les élus, mais réduit la possibilité d'accéder aux habitants-propriétaires (cf. 3.1.2.3).

Dans leur déroulement, les réunions s'appuient sur deux supports vidéoprojetés et les interactions se déroulent sous forme de tables de négociation (y compris dans la disposition des salles).

La déclaration dite « politique » préliminaire a été formulée par la technicienne du parc et le chercheur afin d'explicitier le principe général de « vitalité des communes » comme point de convergence des approches. Celui-ci énonce que l'objectif n'est pas de restreindre ou d'intervenir sur le nombre d'habitants à accueillir dans les communes. En revanche, le projet porte sur la manière d'accueillir ces nouvelles populations en minimisant la consommation de ressources naturelles (et notamment le foncier) et en maximisant la qualité du cadre de vie de ces habitants.

<sup>217</sup> Même si des raisons plus diverses sont à prendre à compte, cette situation n'est pas étrangère à la démission de la chargée de mission urbanisme en décembre 2007. Les difficultés de gestion interne, entre l'équipe technique et la Direction, mais aussi avec la Présidence du Parc, aboutissent au départ de la Directrice en décembre 2009.

En un sens, le projet reprend le slogan des associations et syndicats à partir des années 1960 « vivre et travailler au pays » qui a connu un succès certain notamment dans la mouvance régionaliste bretonne. Discours de convergence des expériences de « développement local » (Greffé, 2002 ; Pecqueur, 2000), le « projet politique » y adjoint des préoccupations environnementales liées à la préservation des ressources naturelles. Le projet s'inscrit ainsi dans la conception portée par les Parcs naturels régionaux qui lie un développement endogène à des considérations environnementales.

Les principes sont au nombre de quatre (annexe C - 3). Deux portent sur l'usage des ressources naturelles (la relation des hommes à leur environnement), un sur les relations des individus à leur patrimoine (identité) et l'autre sur les relations entre les hommes (convivialité). Après chaque réunion, les principes et sous-principes sont amendés pour tenir compte des remarques des élus et techniciens. L'élaboration des principes se fait donc par itérations successives, mais avec des acteurs différenciés. La structure générale des principes n'a pas été bouleversée au cours des six réunions. Les remarques et demandes des participants s'orientent dans deux grands champs. Le premier champ est celui de la capacité locale de mise en pratique de ces orientations, notamment celles touchant à la convivialité voire à l'identité du bâti. Le second champ est celui de l'absence de priorisation dans les mesures. Si plusieurs élus s'accordent sur la nécessité de hiérarchiser les nombreuses propositions, ils ne s'entendent pas nécessairement sur l'organisation de ces enjeux. Les visions patrimoniales, qui mises sur l'identité du bâti, maximisent les deux derniers critères, alors que les visions plus environnementales ont tendance à privilégier les deux premiers, voire à supprimer le second critère sur le développement des hameaux. Cette remarque sur l'absence de priorisation est portée par les agents des services déconcentrés de l'État.

Mais de manière générale, et malgré des réunions relativement animées autour de quelques élus, l'attitude majoritaire semble être le silence. Dans certains cas, les élus revendiquent leur autonomie décisionnelle communale et refusent toute idée de critère. Ils rappellent alors que pour eux, le Parc est un outil au service des projets communaux et ne constitue pas une institution porteuse d'un projet « autonome, contraignant, fantaisiste, voire utopique ».

À la fin de cette étape (décembre 2007), la chargée de mission urbanisme quitte le Parc pour intégrer une autre collectivité. Le poste restera vacant jusqu'en avril 2008 où un architecte est recruté sur le poste de chargé de mission urbaniste (PNR 1).



La synthèse de ces travaux est confiée à un duo d'architectes chargé de la conception graphique du document et de la mise en lisibilité des enjeux. Ce travail se concrétise en juillet 2008, après plusieurs allers-retours, par la production d'un document de 27 pages composé de six parties :

- (1) les « spécificités du territoire du Parc au regard des tendances actuelles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire » ;
- (2) le projet politique intitulé « garantir la vitalité aujourd'hui et demain », dont les termes demeurent inchangés. ;
- (3) quatre grands principes présentés à l'annexe C - 3. Chaque grand principe est illustré par des schémas et présenté selon une organisation similaire : une problématique, qualifiée par un paramètre général, décliné en mesures simples, étayées d'exemples ;
- (4) la méthode de travail avec les communes proposée par le Parc pour la mise en œuvre des principes ;
- (5) les outils et les actions du Parc dont le « système intégré urbanisme » ;
- (6) les engagements du Parc et de ses partenaires : les « communes et leurs groupements s'engagent à utiliser et mettre en place la démarche urbanisme durable et ses outils associés (SIU, méthode projet PLU, etc.) lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (PLU, SCOT, etc.) ».

Or, cette diversité de registres est de nature à entretenir la confusion sur la portée des engagements des communes. Cette confusion va être exploitée par les opposants au Parc et les tenants de l'autonomie décisionnelle des communes. Comme le montre l'annexe C - 3, près de la moitié des mesures n'ont ainsi pas de caractère opérationnel immédiat. Elles demeurent du domaine de la posture intentionnelle. Leur opérationnalisation nécessite alors un travail de mise en relation avec les pratiques existantes, les caractéristiques des territoires, les compétences et les capacités d'action des acteurs locaux.

Cette formulation plus idéale qu'opérationnelle des mesures et le processus segmenté d'élaboration de ces objectifs (une scène d'écriture, six réunions territoriales, un travail de reformulation par deux architectes-mandataires) engendrent des interactions relativement ponctuelles et limitées dans le temps avec les acteurs territoriaux. Le partage des ambitions demeure limité. En outre, le caractère diffus de ces mesures réduit la possibilité d'évaluer les effets concrets de ces dispositions.



#### 4.1.3 Phase C. Institutionnalisation des règles

L'élaboration du volet urbanisme de la charte est ensuite réintégrée dans le processus institutionnel de rédaction de charte. Celui-ci va connaître de multiples ajustements politiques. L'incapacité des acteurs locaux et nationaux à s'entendre sur le projet de charte aboutit à la perte du label « parc naturel régional » le 6 juin 2010<sup>218</sup>. Néanmoins il ne s'agit pas dans cette recherche de revenir sur les conditions générales de renouvellement de la charte, mais de s'intéresser spécifiquement aux débats autour des questions d'urbanisme.

Dans cette phase C, le contenu du chapitre urbanisme de la charte va progressivement devenir moins précis, intégrant ainsi les réticences formulées par certains acteurs locaux. Mais cette dilution des engagements se heurte aux attentes véhiculées par les acteurs de l'État central. Dans ce cadre, l'équipe technique en charge du projet va osciller entre diverses positions opportunistes. Celles-ci ne satisfont réellement aucune des différentes parties en présence et retardent d'autant la possibilité d'aboutir au renouvellement du classement PNR dans un délai raisonnable.

#### La place du volet urbanisme dans le projet de charte du Parc

La version de la Charte 2011-2023 soumise à l'approbation des communes et intercommunalités (version de septembre 2010) comporte cinq grandes orientations :

- (1) « Développer une gouvernance adaptée : impliquer les acteurs et les partenaires dans la mise en œuvre de la Charte » (orientation 0) ;
- (2) « Conserver la richesse biologique et la diversité des paysages sur l'ensemble du territoire » (orientation 1) ;
- (3) « Généraliser des démarches globales d'aménagement économes de l'espace et des ressources » (orientation 2) ;**
- (4) « Asseoir la valorisation économique sur les ressources locales et la demande de proximité » (orientation 3)
- (5) « Renforcer le sentiment d'appartenance au territoire » (orientation 4)

Le volet urbanisme trouve sa place dans l'orientation 2. Alors qu'il constituait encore en 2008 l'un des deux grands objectifs du projet de charte (avec la préservation des espaces (naturels) des Hautes-Vosges), le volet urbanisme est progressivement marginalisé et dilué dans une charte aux thématiques et aux mesures toujours plus nombreuses, qui fera dire à la plupart des acteurs institutionnels<sup>219</sup> qu'une clarification et une hiérarchisation des enjeux sont nécessaires.

<sup>218</sup> La deuxième Charte a été prolongée pour une durée de deux ans par décret du Premier ministre en date du 22 mai 2008. Au 6 juin 2010, le Parc a donc perdu son label. Le « Syndicat mixte ouvert du Parc naturel régional des Ballons des Vosges », qui prend la dénomination de « Symbal » dans le cadre de la modification de ses statuts proposée en octobre 2010, a donc (actuellement) pour vocation le renouvellement de sa charte. En tout état de cause, il ne peut plus émettre d'avis sur les révisions et élaboration de documents locaux d'urbanisme, en premier lieu les plans locaux d'urbanisme, tant que sa charte n'est pas approuvée par décret publié au JORF.

<sup>219</sup> Dans son avis intermédiaire sur le projet de charte du 2 février 2009, le Conseil national de la protection de la nature note ainsi que « le rapport de la charte apparaît lourd et confus dans son organisation, sa lecture et sa consultation sont difficiles » (p.3).

#### 4.1.3.1 Étape C-1 : intégration

En septembre 2008, l'ensemble du « guide urbanisme durable » (dénomination adoptée pour le document issu de la phase B) est intégré dans sa quasi-intégralité dans le projet de charte. Les partenaires institutionnels (et notamment la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Alsace) s'opposent à ce choix qui « déséquilibre<sup>220</sup> » les parties et formule un volet « trop précis » par rapport aux autres mesures de la charte. Cinq mois plus tard, dans son avis intermédiaire du 2 février 2009, le Conseil national de la protection de la nature (CNP) demande au Parc « d'exprimer plus précisément dans le rapport de la charte les principes à respecter, les engagements des communes, notamment à réduire l'étalement urbain [...] » (p.5). L'échelle institutionnelle semble donc jouer un rôle important dans la manière dont les acteurs de l'État, déconcentrés et centraux, appréhendent la précision d'un engagement contractuel. Les agents de la DREAL doivent faire face quotidiennement à des tensions locales parfois très virulentes sur les dispositifs de protection environnementale. Le conflit d'usage est partie intégrante de leur travail quotidien. Au contraire, pour les agents rattachés au ministère (comme le CNPN), la dimension conflictuelle est plus lointaine et moins pratiquée. Leurs objectifs sont donc potentiellement plus radicaux (cf. figure I - 9), tant dans leur formulation que dans leurs priorités, et moins enclins à une territorialisation des objectifs à travers des arrangements négociés.

Pour les acteurs régionaux, la charte est donc un ensemble d'ambitions affichées dont le degré de généralité doit être respecté, l'opérationnalité relevant « d'un guide d'application de la charte ». La Direction du Parc a donc retiré les principes, les illustrations et les actions. Quelques réactions ont alors émané des Directions départementales des territoires qui voyaient dans cette nouvelle reformulation la disparition de repères utiles, et encore insuffisamment diffusés localement, pour appuyer l'action territoriale de l'État auprès des élus.

#### 4.1.3.2 Étape C-2 : avis intermédiaires

Dans une seconde étape, les discussions entre le binôme Directrice-référent urbanisme se poursuivent avec les acteurs départementaux, régionaux et de l'État régional et central. Des réunions sont également organisées localement avec les intercommunalités et les communes sur les différents points de blocage afin de trouver des arrangements ponctuels.

Quatre instances de l'État transmettent un avis intermédiaire sur le projet de charte<sup>221</sup>. Outre les remarques formulées par le Conseil national de protection de la nature<sup>222</sup>(cf. supra), la DREAL

<sup>220</sup> Extraits issus d'un entretien avec la Responsable du projet de charte au Parc naturel régional des Ballons des Vosges, Décembre 2010.

<sup>221</sup> MEEDDAT, Circulaire du 15 juillet 2008 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes ; Cette circulaire prévoit un avis intermédiaire du Ministre de

Alsace<sup>223</sup> évalue que « la formulation du projet de charte en matière d'urbanisme ne paraît pas suffisante pour infléchir la tendance actuelle en matière d'urbanisation ». Elle demande de préciser les engagements des collectivités et notamment l'organisation à l'échelle intercommunale. Des objectifs quantitatifs par secteur doivent être précisés, ainsi que le principe du renouvellement urbain préférable à l'extension, des prescriptions qualitatives et quantitatives en matière de densité et de consommation d'espace, ainsi que la fixation des trames vertes et bleues et des coupures vertes.

Au final, ces remarques renvoient à une définition des principes d'urbanisme durable à l'échelle de grands territoires, tels qu'imaginée à la phase B<sup>224</sup> (cf. 4.1.2.3), mais finalement rapidement abandonnée. Dans leurs contenus, ces avis insistent sur la protection des ressources naturelles, notamment foncières et les continuités biologiques, à travers la définition de paramètres qualitatifs et quantitatifs maximum. Parallèlement, ils reconnaissent la faible appropriation politique et locale du parc. Ils affirment ainsi implicitement que la fixation de ces critères relève d'une action plus technique que politique, tout en restant silencieux sur la manière dont la définition de ces mesures plus radicales doit être négociée avec les signataires locaux de la charte.

Parallèlement à ces échanges institutionnels aux échelles régionales et nationales, certains élus locaux font remonter leurs doléances. Si d'autres enjeux font l'objet de débats très polémiques (neige de culture, éoliennes, etc.), l'urbanisme durable n'est pas un enjeu important des débats au Comité syndical.

« Au niveau des élus, du syndicat mixte, il n'y pas eu de souci sur l'urbanisme durable. Ce n'est pas vraiment là-dessus, mais plutôt sur la politique des stations de ski, sur la question des énergies renouvelables, des éoliennes. Un grand débat avec contradictions a eu lieu au niveau du comité syndical ; par contre pas sur l'urbanisme durable. Par conséquent, l'on a réussi à passer, en outre, un certain nombre de modifications régulières et d'ajustement, car aucune crispation n'existait là-dessus. <sup>225</sup> » (PNR 3)

En revanche, certaines communes ou groupements, notamment la Communauté de communes de la Vallée de Munster, ont fait part de leurs mécontentements, sur le volet urbanisme notamment, hors de cette instance de gestion du Parc<sup>226</sup>. Ils soulèvent ainsi deux griefs principaux.

---

l'Environnement sur le projet de charte après les avis du Conseil national de la Protection de la Nature et du Directeur régional de l'Environnement et consultation de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France. Une visite de terrain est programmée.

<sup>222</sup> Avis du Conseil national de protection de la nature du 20 janvier 2009.

<sup>223</sup> Avis du Directeur régional de l'Environnement Alsace du 22 avril 2009.

<sup>224</sup> Le projet de charte est construit selon trois grands territoires : Hautes Vosges, Vallées et Piémonts et Plateaux des Milles Étangs. Ce découpage ne correspond pas au découpage urbanisme esquissé à la phase B, mais au découpage historique de l'action du Parc. Les principes d'urbanisme ne sont pas territorialisés selon ces trois grands territoires du parc.

<sup>225</sup> Entretien réalisé au siège du Parc, le 16 décembre 2010.

<sup>226</sup> Courriel du 12 novembre 2009 du Président de la Communauté de Communes de la Vallée de Munster au Président du Conseil régional d'Alsace.

(1) Ces élus constatent une « fragilisation [juridique] de leurs actes » par la multiplication des schémas opposables, parmi lesquels la charte et les schémas de cohérence territoriale. Ils contestent, par exemple, la mesure concernant la prendre en compte, lors de l'élaboration des PLU, des démarches contractuelles (Plan de gestion des espaces ruraux périurbains, plans de paysages, etc.), conférant à ces dispositifs une valeur quasi juridique.

(2) Par ailleurs, ces élus observent un mouvement de « dessaisissement des communes » de leurs prérogatives d'urbanisme. Ils demandent une transformation des principes d'urbanisme assignés aux communes en dispositions incitatives et volontaires. L'objectif est ainsi de préserver la libre administration en matière d'organisation du droit des sols qu'ils appellent de leurs vœux et d'adapter le projet politique de la charte aux faibles moyens humains dont dispose le Parc. Ils exigent ainsi la transformation en recommandation de l'obligation de prise en compte des principes et de la démarche urbanisme durable.

Au final, le « texte comporte des contraintes inacceptables pour les communes ou leurs intercommunalités du cœur du Parc, notamment en terme d'urbanisme et de développement économique ». Sans les préciser, le courrier mentionne des passages « liberticides » dans le projet de charte. Par opposition aux avis des organismes de l'État précités, cette position défend la liberté communale et la réduction de la portée des engagements des communes dans la Charte. La position s'appuie clairement sur une « inversion de la hiérarchie des priorités » avec une « plus grande prise en compte des enjeux économiques ».

Une opposition de valeurs et d'échelles d'action semble donc ici apparente entre les échelles nationales-régionales et locales. La radicalité des postures est fonction de la conflictualité que les acteurs peuvent rencontrer dans leurs pratiques d'action publique. Ainsi, sur les mesures de protection des ressources naturelles, le niveau régional semble moins véhément que son administration ministérielle de tutelle, sans pour autant la désavouer.

Comme les acteurs ministériels et locaux n'entretiennent aucune interaction institutionnelle, une médiation directe n'est pas possible. Le Syndicat mixte des Ballons joue ainsi le rôle d'interface de ces doléances contradictoires et difficilement conciliables. Il est d'autant plus ambivalent que ni les élus du Syndicat mixte des Ballons, ni le binôme Directrice-référent charte, ni les instances régionales de tutelle du Parc, n'explicitent de vision précise de leurs propres objectifs et conception de l'urbanisme durable.

L'instance de gestion du Parc met alors en œuvre un discours nuancé, variable en fonction des interlocuteurs. Au final, la nécessité de ménager les antagonismes aboutit à un refus d'engagements affirmés sur le plan des valeurs, sous peine d'aboutir à des tensions difficilement réconciliables. À la fin de la période de délibération, 9 des 16 communes de la communauté de communes de la vallée de Munster ont refusé de renouveler leur adhésion au Parc.

#### 4.1.3.3 Étape C-3 : approbation/clivages

Dans cette troisième étape, l'enquête publique<sup>227</sup> fait ressortir de nombreuses remarques de la part des maires et des associations. Il convient cependant de relativiser les remarques puisque 129 registres d'enquête communaux sur un total de 216 n'ont consigné aucune remarque. 63 communes se sont exprimées sur un total de 216 au cours de l'enquête publique (Rapport d'enquête publique, 2010, p.799).

De manière générale, l'enquête publique révèle que « des points de vue très rigides ont été exprimés par certains interlocuteurs qui voient la charte tantôt trop contraignante, tantôt trop laxiste, souvent sur les mêmes sujets » (p.804). L'urbanisme est de cela. Le Syndicat mixte des Ballons est tenu de prendre en compte certaines exigences formulées au niveau national. Celles-ci ne sont pas formalisées de manière systématique par des dispositions réglementaires. Elles relèvent davantage d'une interprétation administrative véhiculée par les avis intermédiaires de l'État susmentionnés. Or ces exigences nationales rentrent en tension avec les avis des communes membres qui seules au final décident de leur adhésion à la Charte. Les acteurs de ces deux échelles institutionnelles segmentées ont bien conscience des clivages qui les séparent. Mais le processus de résolution des divergences ne peut passer par le conflit (cf. 1.1.1.5) dans la mesure où aucun dispositif institutionnel ne permet d'interaction directe entre les collectivités locales et les services ministériels.

Les orientations d'urbanisme sont ainsi tiraillées par la mise en pratique de choix d'action contradictoires. Pour tenter d'y répondre, le Parc se positionne à la fois dans un « rôle d'accompagnement et de facilitateur [...] dans l'adaptation des principes [d'urbanisme durable] au contexte local » (p.806) ainsi que dans le soutien à la mise en « compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte » (p.798). L'enquête publique révèle ainsi trois points d'achoppement.

(1) La superposition des dispositifs d'étude et de planification du droit des sols fait craindre aux élus locaux une dépossession de leurs compétences issues de la décentralisation. La multiplication et la concomitance des procédures concernant l'aménagement de l'espace, la faible lisibilité qu'ils en ont et une implication éparse dans leurs élaborations favorisent les griefs contre la charte. C'est notamment le cas sur le versant alsacien où toutes les vallées sont concernées par des révisions de schémas de cohérence territoriale. En réponse, le Parc rappelle que le plan est réalisé au 1/100 000<sup>e</sup><sup>228</sup>. S'il définit une « enveloppe bâtie de référence à densifier en priorité, tout

<sup>227</sup> L'enquête publique s'est déroulée du 25 janvier au 25 février 2010. Rapport d'enquête du projet de révision de la Charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges pris par Arrêté n° 53-09 du 18 décembre 2009 de Monsieur le Président du Conseil Régional d'Alsace et Décision du 15 juin 2009 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Strasbourg portant nomination d'une commission d'enquête, 2010, notamment p. 798 et s. « Demande de mémoire en réponse sur les thèmes induits par les observations ».

<sup>228</sup> Pour comparaison, les plans de zonage du PLU sont établis au 1/2 500<sup>e</sup> ou au 1/5 000<sup>e</sup>, c'est-à-dire qu'ils sont de vingt à quarante fois plus précis. Vu la complexité du découpage cadastral, aucune lecture parcellaire n'est possible sur un plan de parc. Le plan cadastral ne figure pas au plan du parc.

en préservant la biodiversité », sa vocation est d'indiquer des « orientations » et des « sensibilités à prendre en compte » et à négocier localement avec les acteurs<sup>229</sup>.

(2) Certains élus refusent d'adhérer à des principes d'urbanisme qui font obligation et pèsent financièrement sur leur budget communal. C'est notamment le cas sur la mesure prescrivant la réalisation d'études environnementales complémentaires sur les zones de sensibilité environnementale. Le Parc s'engage donc à accompagner leur réalisation.

(3) Le principe de « densification des constructions » est dénoncé. Pour certains élus, il ne peut s'appliquer de manière uniforme, les communes présentant des dynamiques différenciées de développement urbain. Les tailles de communes sont très disparates, de quelques dizaines d'habitants à plusieurs milliers. Les permis de construire accordés sur la période 1980 à 2006<sup>230</sup> vont ainsi de quelques unités à plusieurs centaines. Le « guide de l'urbanisme durable » issu de la phase B prévoyait une possibilité de dérogation aux principes d'urbanisme durable si la mise en œuvre locale de ces derniers ne permettait pas d'atteindre l'objectif général de vitalité<sup>231</sup>. Supprimée à la demande des services de l'État qui voyaient là une contradiction dans la cohérence d'ensemble de la démarche, cette dérogation est à nouveau sollicitée par les élus. Elle est finalement réintroduite en précisant que si la mise en œuvre de tous les principes est de nature à contrecarrer la vitalité de la commune, celle-ci peut choisir les plus pertinents en concertation avec les services de l'État et du Parc<sup>232</sup>.

#### 4.1.4 Négociation de la charte et dynamique de régulation locale

La Commission d'enquête émet un avis positif au projet de charte. Celui-ci est assorti de quelques recommandations qui demeurent peu précises dans leur formulation. Elles mentionnent notamment la nécessité de territorialiser les différentes mesures de la charte par grands « territoires homogènes ».

Le projet de charte est une dernière fois amendé avant d'être soumis à l'approbation des communes et des intercommunalités sur une période ouverte du 6 décembre 2010 au 6 avril 2011.

<sup>229</sup> Rapport d'enquête du projet de révision de la Charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, *op. cit.*, p.807 : le plan du parc recense « les principaux enjeux ou vocations spatialisables (sic.) sans pouvoir donner des contours précis : il indique des orientations de protection, de gestion et/ou d'aménagement ou bien des sensibilités à prendre en compte qui doivent ensuite être affinées au cas par cas, en concertation avec les acteurs locaux ».

<sup>230</sup> Base de données SITADEL, DRE Alsace.

<sup>231</sup> « Principes d'exception et d'innovation. L'ensemble des principes généraux énoncés ci-avant doivent être pris en compte et confrontés les uns par rapport aux autres. Des dérogations peuvent cependant être envisagées. Cette démarche doit alors être justifiée en mettant en avant les incompatibilités avec les principes de la charte et en montrant quelle réponse alternative est proposée. Il en est de même pour garantir la réussite d'une démarche expérimentale reconnue comme projet-pilote et soutenue par le PNRBV », p.23.

<sup>232</sup> Version de la Charte 2011-2023 soumise à approbation, p.41.

Les principales mesures concernant les PLU sont intégrées à la mesure 2.1 « Favoriser la vitalité et économiser l'espace par un urbanisme durable ». Elles se déclinent en trois sous-mesures détaillées à l'annexe C - 4 :

- (1) Rendre les documents d'urbanisme cohérents avec les enjeux de la charte ;
- (2) Appliquer la démarche d'urbanisme durable ;
- (3) Garder une longueur d'avance en matière d'urbanisme.

Près de quatre ans plus tard, le contenu de ces mesures ne diffère pas significativement des travaux issus du Groupe de travail réuni en 2005-2006 (cf. 4.1.1 et annexe C - 1). Thématiquement, ils sont identiques. L'évolution la plus significative repose sur leur mode d'énonciation. Il est beaucoup moins impératif que ne l'étaient les mesures proposées initialement. Les termes sont plus nuancés (« favoriser », « rechercher », « promouvoir », etc.). Le processus institutionnel agit donc essentiellement sur la manière dont ces règles sont intégrées dans le contexte local. Les mesures perdent un peu plus leur caractère opérationnel. Les engagements des communes sont ainsi relativisés par quatre ajustements rédactionnels :

- (1) le principe général de « prise en compte des principes » remplace l'obligation ;
- (2) la multiplication des « priorités » et l'absence de hiérarchie entre les principes ;
- (3) l'absence de paramètres qualitatifs ou quantitatifs permettant de qualifier les énoncés généraux ;
- (4) un principe dérogatoire dans la prise en compte des principes au regard des circonstances et des priorités politiques locales.

La mobilisation du guide urbanisme durable, qui sera réalisé dans les deux ans suivant l'approbation de la charte, est incontournable pour décliner concrètement ces principes en pratiques. C'est notamment le cas pour les principes 32, 33 et 34 (cf. annexe C - 4) qui constituent des énoncés généraux susceptibles d'orienter l'action, mais en aucun cas des moyens pour y parvenir. La mise en œuvre du projet urbanisme de la charte ne passera donc pas par la voie contractuelle ou réglementaire de la charte. L'énonciation finale du projet s'est accommodée de précautions suffisantes pour ne s'appuyer que sur la bonne volonté locale des élus communaux à mettre en œuvre ces énoncés généraux.

Les tensions ne portent d'ailleurs pas sur le contenu des mesures, mais sur la reconnaissance de la commune comme institution légitime pour organiser le droit des sols. Les crispations des élus portent essentiellement sur cet enjeu de pouvoir territorial. À la légitimité juridique et politique des élus s'oppose la compétence technique et les ressources (humaines, administratives, etc.) d'action du Parc et de ses partenaires.

À travers ce processus de négociation, les postures des acteurs apparaissent toutes en décalage par rapport au modèle institutionnel de « co-administration » de l'action publique territoriale.



Ainsi, la dynamique de « régulation locale » semble jouer un rôle important. L'État local n'est plus en mesure d'orienter le contenu dans une dynamique de « co-administration » (cf. 2.1.1.3). Il est presque absent du processus. La DREAL Alsace n'agit pas comme un médiateur entre les injonctions ministérielles et les revendications locales. Elle se contente du rôle de porte-parole des attentes nationales. Aucun acteur du processus décisionnel n'est en mesure de jouer ce rôle de « traducteur » de connaissances et d'exigences d'urbanisme durable qui vont à l'encontre des pratiques héritées de ces territoires. Dans ce système d'interaction, nul ne prend la posture du tiers, ce « passeur » (Marié, 1989) qui, partiellement dégagé des effets de l'action publique, facilite la construction d'un accord entre les parties. Les tensions ne peuvent donc pas aboutir à un compromis faute de dispositif de rencontre.

Pour remédier à ces difficultés, le choix du Parc, consistant à distiller dans la charte un langage peu contraignant pour les communes, ne répond pas aux enjeux territoriaux d'une consommation foncière importante. Mais elle fournit aux acteurs la possibilité d'un compromis transactionnel devenu nécessaire. En effet, ni le Ministère, ni la plupart des communes ne souhaitent la disparition du Parc. Les tensions ne portent d'ailleurs pas sur l'existence ou non d'un Parc, mais sur la manière de le gérer et sur les modalités de régulation des relations entre le Parc et les communes<sup>233</sup>. Ainsi, pour les acteurs institutionnels nationaux, le champ lexical mobilisé par le volet urbanisme de la charte reflète bien l'étendue des objectifs d'un urbanisme durable. Il est question de réduction de la consommation foncière, de prise en compte des corridors écologiques, de préservation des terres agricoles, etc. Les apparences sont sauvées. Pour les élus ruraux, les mesures de la charte relèvent pour l'essentiel de l'engagement volontaire. Ce compromis transactionnel est de nature à satisfaire leur exigence d'autonomie décisionnelle locale. Mais il s'agit bien d'une transaction sociale dans la mesure où l'accord ne peut être que partiel tant il semble basé sur la volonté de pérenniser l'institution Parc plutôt que de répondre aux enjeux soulevés par le territoire.

Ce compromis marque ainsi un renoncement notable de l'État, qui n'est pas en mesure de construire les conditions nécessaires à la prise en compte de ses exigences. En excluant les services déconcentrés de la négociation, et notamment les Directions départementales des territoires, l'État s'est privé de la possibilité même de construire un dialogue entre les acteurs territoriaux. Or, la négociation de la charte montre bien que les politiques territoriales sont autant des enjeux pour l'État que pour les collectivités locales. L'État s'est donc privé lui-même de la possibilité de négocier avec les élus locaux.

Le processus de négociation des dispositions urbanisme de la charte a permis de susciter un débat avec les élus locaux, même si celui-ci porte davantage sur les conditions d'application des règles que leur contenu. Pour bon nombre d'élus, le processus de négociation de cette charte est essentiellement un exercice de mise en visibilité des législations éparses portant sur le foncier. Elle

---

<sup>233</sup> L'État déconcentré est très peu présent à ce moment là.



agit comme un révélateur des enjeux pour les acteurs politiques locaux en présentant ces règles de façon unifiée et globale.

Ainsi, l'exercice de déclinaison de la loi en principes d'action à l'échelle du Parc n'a pas atteint son objectif initial, l'énoncé des mesures de la charte ne porte pas de déclinaison territoriale de ces principes généraux.

« Mais la charte n'apporte pas grand-chose de plus que la loi elle-même, si ce n'est une diffusion de l'information, de la sensibilisation sur le territoire.<sup>234</sup> » (BET 68)

Son processus d'élaboration n'a pas permis de faire de la charte une norme territoriale à laquelle les élus adhèrent volontairement. Le chemin était long tant le Parc semble une institution et un projet territorial peu investi par les élus locaux. Le projet de charte n'apparaît pas comme une norme territoriale partagée permettant de médiatiser et de diffuser une conception commune de l'urbanisme durable rural à l'échelle du territoire. C'est sans doute l'une des particularités de ce Parc naturel régional. Il est peu investi politiquement par les élus locaux et par les Régions. Or cette situation a une influence notable sur les modalités d'élaboration de la charte puisqu'elle prive le syndicat mixte de la possibilité de construire lui-même une norme territoriale et de la proposer aux communes, à l'État et aux Régions.

À la fin de la période de délibération des communes en avril 2011, 13 % des communes ayant approuvé l'ancienne charte 1998-2010 ont refusé de réadhérer au Parc (figure IV - 7). Par rapport à la précédente charte<sup>235</sup>, le territoire du Parc perd ainsi 21 communes (- 10,1 %), 340 km<sup>2</sup> (-11,4 %) et 24 500 habitants (-9,4 %).

Vingt-neuf communes du périmètre de révision ont refusé l'adhésion<sup>236</sup>, dont quatorze de la vallée de Munster et du vignoble alsacien, huit de la vallée de l'Ognon (Haute-Saône) et six de la vallée de la Moselle (Vosges). Plus de quatre ans après le lancement officiel de la procédure<sup>237</sup>, le label de Parc n'est toujours pas renouvelé par décret du Premier ministre (cf. figure IV -2).

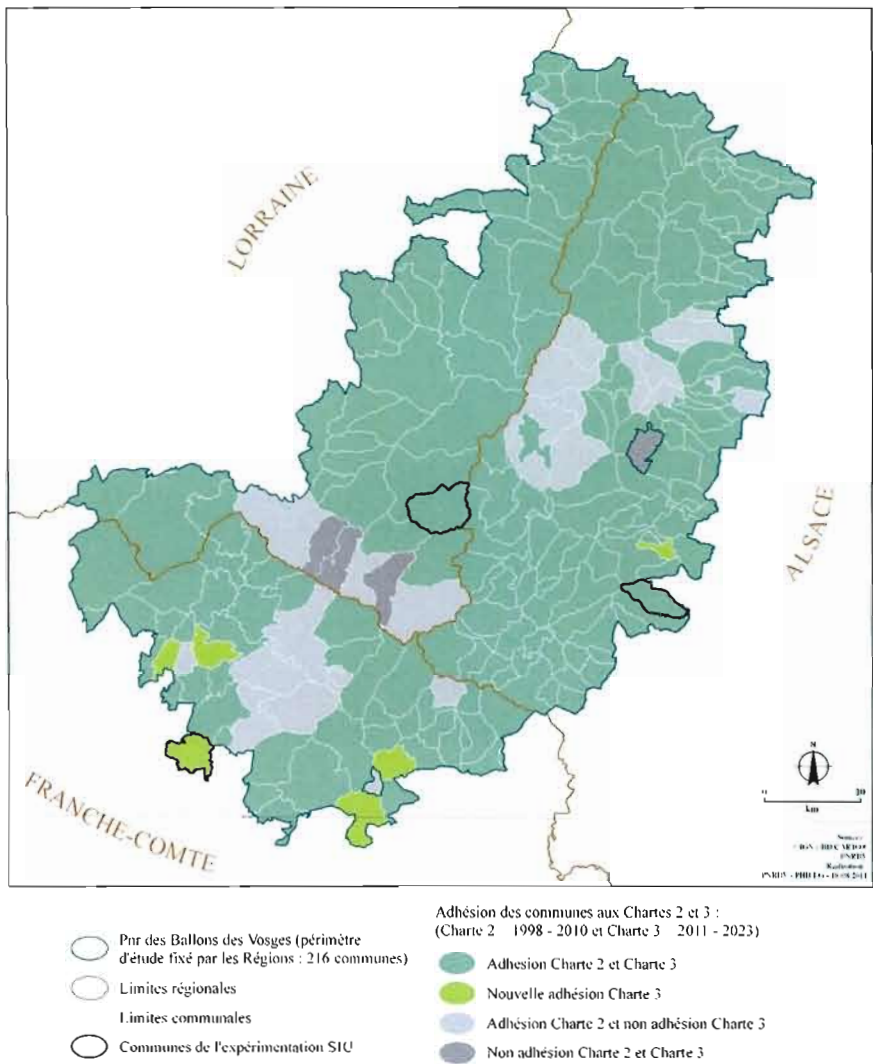
<sup>234</sup> Entretien réalisé avec un technicien du bureau d'études maître d'œuvre de l'élaboration du PLU de COM 68, le 26 novembre 2010 au siège de la société à Colmar.

<sup>235</sup> Chiffres de référence 2008.

<sup>236</sup> À l'exception des communes de la vallée de Munster, les raisons de non-adhésion sont peu explicites, mais sans doute liées à la faible visibilité de l'action du Parc.

<sup>237</sup> Le 19 mars 2007, le Parc organisait « un colloque d'ouverture » à la révision de la Charte à Gérardmer. Dans les faits, les travaux ont débuté dès l'automne 2005 pour la thématique urbanisme.

Figure IV - 7. Évolution des adhésions au PNR des Ballons des Vosges



*En conclusion de cette première section, les réactions des élus peuvent se comprendre comme un mouvement de fond qui leur impose localement des normes et des pratiques qu'ils ne sollicitent pas. Le glissement apparaît donc au niveau des modes d'action du Parc. D'accompagnateur des demandes locales, le syndicat mixte des Ballons devient prescripteur de normes. Par ailleurs, le contexte législatif évolue très rapidement parallèlement à l'élaboration de la charte. Ainsi, de nombreux élus mettent en évidence la redondance entre les nouvelles dispositions législatives et la teneur des engagements contractuels de la charte. La matérialité des actes a également une place importante. Le plan et le rapport de la charte deviennent des catalyseurs de craintes sous-jacentes liées à une dépossession de l'urbanisme.*

*« [C'est essentiellement une] méfiance par rapport à quelque chose qui est écrit noir sur blanc. On leur a dit que l'on ne faisait qu'appliquer les lois et là, le problème est qu'ils ont vu tout ce qui s'appliquait. Les élus n'en avaient pas conscience, car cela vient de réformes, de lois, de choses qui se discutaient. Il n'existe jamais de mémoire global, et c'est bien ce qu'ils reprochent : cette stratification d'obligations. Effectivement, j'analyse cela ainsi ; là, on avait écrit en une page, tout ce qui s'appliquait ; on l'a rendu complètement transparent, explicite.<sup>238</sup> » (PNR 3)*

Ils agissent alors comme des vecteurs de mobilisation. Les élus pensent pouvoir agir plus facilement sur cette procédure que sur des dispositifs davantage encadrés par l'action administrative de l'État. Le principe de compatibilité juridique entre les plans locaux d'urbanisme et la charte explique cette stratification juridique des dispositifs que certains élus refusent d'entendre. Ce mouvement se construit concomitamment à diverses échelles.

À l'échelle nationale, les pouvoirs publics ont été tentés de faire de la législation sur l'urbanisme le réceptacle de toutes les actions territoriales. Par ailleurs, ils ont transféré aux parcs naturels régionaux des prérogatives légales (notamment concernant les documents d'urbanisme) tout en les dénuant d'un pouvoir réglementaire propre. Ils ont parallèlement appuyé les discours sur la sensibilisation des acteurs et le consensus local tout en leur conférant parallèlement un rôle d'opérateurs de gestion de certains dispositifs d'action publique pour le compte de l'État. C'est notamment le cas de la gestion des réserves naturelles et de la mise en œuvre de la contractualisation Natura 2000. Sept agents du Parc travaillent ainsi sur ces missions. La lecture du rôle et de la fonction institutionnelle du Parc se brouille pour certains élus locaux. Le PNR semble s'autonomiser partiellement des réseaux politiques locaux (cf. 1.1.3.2).

À l'échelle locale, la structure institutionnelle du syndicat mixte renforce cette distance entre l'équipe politique du Bureau du Parc et les pratiques quotidiennes des élus. Ainsi, dans le nouveau projet de charte, les communes ne sont représentées dans le Comité syndical que par 24 délégués (représentant les 216 communes du périmètre de révision) et les intercommunalités par 13 délégués (représentant 34 structures intercommunales) sur un total de 61 sièges<sup>239</sup>. En dehors de l'accompagnement de certains projets, la plupart des élus municipaux n'ont donc aucune relation formelle avec le Parc. Au final, les tensions suscitées, tant par méfiance que par méconnaissance, font écrire en conclusion du rapport d'enquête publique que la « culture PNRBV des habitants n'a pas évolué au même rythme que la responsabilité du Parc » en matière d'urbanisme (p.808). Cette confusion est renforcée par le portage politique limité des trois Régions (Alsace, Lorraine et Franche-Comté) dans le cadre du renouvellement de la charte. Si la présence technique est réelle, le Parc n'est pas identifié comme un opérateur de définition et/ou de mise en œuvre des politiques régionales (environnement, développement économique, culture, etc.) sur son territoire. Au contraire, il est souvent un acteur parmi d'autres (communautés de

<sup>238</sup> Entretien réalisé au siège du Parc, le 16 décembre 2010.

<sup>239</sup> Pour palier à cette situation, les statuts modifiés du parc (octobre 2010) prévoient une multitude de commissions par territoires, par enjeux et par types d'usagers.

*communes ou Pays) de la territorialisation de ces politiques régionales. Son action rentre parfois davantage en concurrence qu'en complémentarité de certaines actions intercommunales dans lesquelles les élus communaux sont beaucoup mieux représentés qu'au sein du comité syndical du Parc. Enfin, sa validité de douze ans pose la question de l'adaptabilité de la charte aux transformations des territoires.*

*Le cadre d'action territoriale est donc marqué par des tensions sur les valeurs de la planification (« écocentrées » sur la préservation des ressources naturelles versus « anthropocentrées » sur les besoins exprimés des habitants, cf. figure 1 - 9). Il est aussi parcouru de divergences sur les finalités de l'action publique (interventionnisme versus « laisser-faire »). Enfin, il s'exprime dans un contexte d'accroissement du conflit juridique et de crainte d'un recours contentieux des tiers vis-à-vis du plan local d'urbanisme. Une quatrième variable mérite ici d'être esquissée. L'action publique locale s'exprime aussi dans un jeu politique partisan. Dans le Parc des Ballons des Vosges, cette dynamique est d'autant plus marquée que le Président actuel dispose d'un poids politique très faible. Il s'affiche comme proche des mouvements écologistes, alors même que la Région Alsace, qui dispose du plus grand nombre de sièges au Comité syndical, est historiquement à droite. Le Président actuel a été battu aux élections cantonales de 2008 et ne dispose plus aujourd'hui d'aucun mandat électif (il a été désigné représentant de ladite commune, mais n'est pas conseiller municipal). Les récriminations de la Communauté de communes de la Vallée de Munster (cf. 4.1.3.2) contre le projet de charte sont aussi la manifestation d'une opposition politique de l'un des maires de la vallée, candidat malheureux à la présidence du Parc.*

*À la lumière de cet exemple, l'argument de la perte d'autonomie des communes peut effectivement traduire une certaine crainte des élus. Mais dans les faits, ces derniers ont bien conscience de l'instrumentalisation politique qu'ils font de la révision de la charte. Jusqu'à présent, la perte d'autonomie des communes par l'intervention du Parc est très limitée. En effet, sur la période 1998 à 2010<sup>240</sup>, le Parc n'a émis qu'un seul avis négatif sur un PLU. Dans la quasi-totalité des cas, le Parc émet des avis positifs assortis de réserves, alors même que certains plans locaux d'urbanisme étaient manifestement en contradiction<sup>241</sup> avec les principes de la Charte 1998-2010.*

<sup>240</sup> Il s'agit de l'avis du Parc sur la révision du PLU de la Commune de Herrlisheim en 2010. Cet avis négatif n'a pas empêché l'adoption du PLU par la commune le 17 novembre 2010.

<sup>241</sup> Avis du Conseil national de la protection de la nature, Commission parcs naturels régionaux, avis n°2009/01/20/01, séance du mardi 20 janvier 2009, p.4 et 5.

## 4.2 La préparation de la méthode SIU

Le protocole de la démarche SIU vise à accompagner les communes dans l'élaboration de leur PLU tout en permettant la mise en œuvre du protocole de recherche défini au chapitre III. Il répond donc à des besoins orientés vers la recherche et vers l'action. La démarche SIU s'est adaptée aux caractéristiques du projet de charte (cf. 4.1.4). Elle a pour but de hiérarchiser et d'opérationnaliser au niveau communal les principes généraux du projet de charte. Cette section revient dans un premier temps sur les objectifs territoriaux de la démarche SIU (4.2.1). Elle présente ensuite les choix méthodologiques retenus pour sa mise en œuvre (4.2.2).

### 4.2.1 Les objectifs territoriaux de la démarche SIU

Les objectifs territoriaux de la méthode SIU sont construits à partir des constats issus de la démarche d'évaluation des représentations de l'urbanisme durable des maires ruraux (Bombenger, 2006). Cette étude visait notamment à analyser l'efficacité des dispositifs d'action du Parc pour l'accompagnement à l'élaboration/révision des documents locaux d'urbanisme. Ces objectifs sont ensuite ajustés aux mesures et dispositions du volet urbanisme de la charte (cf. 4.1).

L'intervention la plus récurrente du Parc en matière d'urbanisme est l'avis sur le PLU arrêté par la commune<sup>242</sup>. Celui-ci est rédigé par le chargé de mission urbanisme et soumis à la Commission urbanisme du Parc pour être entériné. L'étude de 2006 (Bombenger, 2011) met en évidence trois caractéristiques principales de ce dispositif d'action qui constitue pour le Parc le principal processus de traduction locale de l'urbanisme rural durable.

(1) Le faible degré d'explicitation de la notion qui demeure du domaine de l'énonciation générale et non territorialisée. La faible opérationnalité du discours réduit sa capacité d'intégration dans les représentations et les pratiques des élus locaux. Ainsi, expliquer la théorie d'une pratique durable de l'urbanisme est différent de mettre en pratique une action d'urbanisme durable.

(2) L'urbanisme durable tel que porté par le Parc renvoie davantage à une nouvelle hiérarchisation ou une inversion des paramètres environnementaux, sociaux et économiques qu'à l'introduction de nouveaux enjeux. Dans la pratique, l'absence de seuils explicites ne permet pas de qualifier de durables ou de non durables la traduction et l'articulation des mesures de la charte dans les plans locaux d'urbanisme. Pour les élus locaux, la variabilité des discours peut alors s'apparenter à une forme d'arbitraire dans la gestion de leur territoire communal.

<sup>242</sup> En application de l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

(3) L'avis sur le PLU arrêté arrive sur un projet finalisé juste avant sa mise à l'enquête publique. Dans le processus de construction de la décision, les arbitrages se font alors à la marge et ne touchent plus à l'économie générale du projet. En complément de l'avis sur PLU arrêté, le technicien du parc participe également de manière plus régulière à l'élaboration du PLU, à la demande de la commune. Il est alors présent lors des réunions techniques entre l'équipe municipale et le bureau d'études. Son intervention d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) porte tant sur des considérations de procédures que des propositions de contenu substantiel. Cependant ce mode d'intervention est restreint à un nombre limité de communes en raison des moyens humains limités dont dispose le Parc sur ces missions. La recherche réalisée en 2006 identifie quatre constats et quatre modalités d'action pour remédier à ces blocages, résumés par la figure IV - 8.

Figure IV - 8. Constats et réponses dans l'AMO pour l'élaboration des PLU ruraux

Constats issus de l'évaluation	Réponses proposées par la démarche SIU
Discours peu lisible sur l'urbanisme rural durable	Définir et structurer les objectifs (4.2.1.1)
Carence de l'information thématique	Connaître et territorialiser les mesures (4.2.1.2)
Alternatives limitées dans les choix d'urbanisme	Réfléchir et inciter à des choix alternatifs (4.2.1.3)
Pas de généralisation des démarches dans l'espace et le temps	Généraliser et suivre ces dispositifs (4.2.1.4)

Bombenger, 2006.

#### 4.2.1.1 Définir et structurer les objectifs

Le premier constat est celui de la faible lisibilité des objectifs en matière d'urbanisme durable (Bombenger, 2011). Les discours du Parc demeurent peu perméables à l'approche gestionnaire du droit des sols revendiquée par les communes. La formulation des mesures du projet de charte 2011-2023 est peu opérationnelle (cf. annexe C - 3).

À défaut d'être parvenu à un accord sur les objectifs d'urbanisme rural durable de la carte à travers une médiation par les personnes, l'objectif de la démarche SIU est alors de construire un processus de médiation par les outils. Celui-ci a pour but de favoriser l'intégration des savoirs du développement durable au sein des pratiques communales. Le dispositif proposé aux communes doit donc permettre une mise en visibilité pratique de ces mesures préconisées dans la charte.

#### 4.2.1.2 Connaître et territorialiser les mesures

La préparation de la révision de la charte a montré la carence en informations disponibles pour qualifier et quantifier les dynamiques urbaines du territoire. Ainsi, aucune information spatiale ne permet de mesurer avec précision le phénomène d'artificialisation des sols à l'échelle communale. Les quelques chiffres obtenus ne sont que des estimations par extrapolation statistique<sup>243</sup>, qui ne peuvent être exploitées avec fiabilité lors de l'élaboration du PLU. Sur des ressources non naturelles, par exemple l'intégration des constructions dans leur environnement, les méthodes d'analyse sont très chronophages<sup>244</sup>.

La démarche SIU a pour but de fournir une connaissance territoriale aisément reproductible, à l'échelle parcellaire et exploitable dans l'élaboration des PLU. Par ailleurs, si elle ne garantit en aucune façon l'adoption des orientations de la charte par la commune, la méthode procède d'un processus de dévoilement par la territorialisation des mesures préconisées. Cette mise en visibilité des critères d'élaboration de la décision débattus par les élus, entre savoirs directs et connaissance objectivée, est censée favoriser la remise en question des choix traditionnels d'aménagement.

#### 4.2.1.3 Réfléchir et inciter à des choix alternatifs

Intégrer localement les pratiques de l'urbanisme rural durable nécessite de pouvoir imaginer et anticiper différentes alternatives en les adaptant aux spécificités du territoire et aux préférences exprimées par les parties prenantes. Cet exercice prospectif n'est pas aisé pour ces acteurs non professionnels. Il passe notamment par un changement d'échelle dans la définition des règles locales.

L'objectif de la démarche SIU est ainsi d'inciter les élus à mettre de côté, pour un temps, les préoccupations des propriétaires et de s'intéresser aux enjeux du territoire à l'échelle communale ou supracommunale. Dans cette optique, le dispositif d'accompagnement des communes propose une modélisation territoriale des différentes alternatives en s'appuyant sur la technique des scénarios. Ces derniers sont conçus comme différentes combinaisons des mesures d'urbanisme déclinées à l'échelle communale.

---

<sup>243</sup> C'est notamment le cas de la méthode TERUTI du Ministère de l'Agriculture.

<sup>244</sup> La méthode d'analyse de terrain définie dans le cadre de l'évaluation de 2005 sur les POS-PLU patrimoniaux (Bombenger, 2005) nécessite un travail de terrain important (estimé en moyenne à deux jours par commune).

#### 4.2.1.4 Généraliser et suivre les dispositifs

Le grand nombre de communes du Parc, la diversité des contextes territoriaux et le personnel technique restreint militent pour une méthode d'accompagnement aisément reproductible entre les différentes scènes locales. Par ailleurs, l'évaluation des POS-PLU patrimoniaux a mis en évidence l'absence de suivi dans le temps des procédures d'urbanisme. La mise en œuvre des projets d'urbanisme est essentiellement une application formelle des règles applicables aux demandes individuelles du droit des sols. Les effets territoriaux de ces décisions parcellaires ne sont généralement pas évalués<sup>245</sup>.

L'objectif de la démarche SIU est donc de proposer une méthode permettant de tirer un bilan régulier de l'application des démarches de PLU.

Au final, à l'échelle des communes, trois objectifs de la démarche d'accompagnement des communes sont visés conjointement<sup>246</sup>. Ils définissent autant de modes de médiation entre les acteurs territoriaux. Connaître le territoire en partageant l'information, imaginer le futur en simulant son devenir, évaluer les scénarios pour opérationnaliser les choix dans le local sont donc les trois pistes retenues afin de maximiser la prise en compte des mesures d'urbanisme rural durable du projet de charte du Parc. Elles structurent le protocole originel de la démarche SIU.

#### 4.2.2 Le protocole de la démarche SIU

La démarche SIU s'appuie sur un système intégré d'aide à la décision utilisé dans le cadre d'une méthode d'ingénierie pour l'accompagnement des communes. La figure IV - 9 précise les expressions employées dans l'explication qui va suivre :

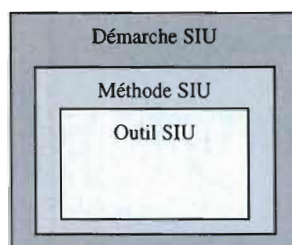
- (1) « Outil SIU » désigne les logiciels d'analyse spatiale, de modélisation et d'évaluation.
- (2) « Méthode SIU » s'applique au processus d'accompagnement des communes, au sein duquel l'outil SIU est mobilisé à certaines étapes.
- (3) « Démarche SIU » évoque le protocole d'accompagnement des communes dans l'élaboration de leur PLU.

<sup>245</sup> Le nouvel article L. 123-12-1 du Code de l'urbanisme, issu de la loi du 12 juillet 2010, prévoit un débat du conseil municipal, ou du conseil communautaire, au plus tard la troisième année suivant la dernière élaboration ou révision du PLU afin de tirer « les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ». Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>246</sup> L'objectif « généraliser et suivre les dispositifs » concerne davantage le Syndicat mixte des Ballons.



Figure IV - 9. Articulation entre démarche, méthode et outil SIU



La restitution de cette démarche n'est pas aisée. En effet, entre la conception imaginée au départ et le résultat final, l'expérimentation par la recherche-action vise conjointement l'adaptation de la méthode SIU aux pratiques territoriales et l'appropriation de celles-ci aux spécificités des modes d'interaction locaux. De nombreux ajustements ont donc dû être réalisés. L'objectif est ici de justifier les fondements de la démarche SIU (4.2.2.1), puis de présenter le protocole général d'ensemble imaginé a priori (4.2.2.2) et les principales caractéristiques de l'outil (4.2.2.3). Les chapitres V, VI et VII traiteront plus spécifiquement de l'usage des outils et de la conduite de la démarche SIU en situation.

#### 4.2.2.1 Fondements de la démarche SIU

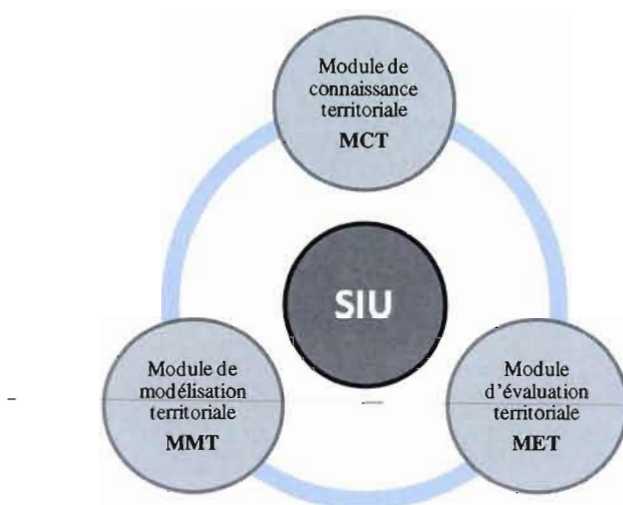
La démarche SIU est construite autour des trois objectifs identifiés à la sous-section précédente (4.2.1) : connaître, simuler, évaluer. Ils renvoient à une conception commune du processus de décision qui assimile la négociation à une dynamique d'apprentissage social (cf. 2.3.2). Le but des processus d'aide à la décision est alors de faciliter l'accord entre les parties prenantes. Ils présupposent donc qu'un meilleur partage des connaissances concernant le territoire et les préférences des acteurs en présence est de nature à favoriser la fixation d'un accord entre les parties (Coté *et al.*, 2001 ; Joerin *et al.*, 2009 ; Molines, Martel et Chevallier, 2006). Comme la plupart des « démarches participatives multicritères », le projet SIU a pour ambition de résoudre les problèmes et les arbitrages dans la définition des règles d'urbanisme à travers un dispositif où chaque participant pourrait légitimement faire valoir ses intérêts (Molines, Martel et Chevallier, 2006, p.304).

Dans cette optique, l'outil SIU est dit « intégré » dans sa conception et s'appuie d'un point de vue instrumental sur un « système d'aide à la décision ». Le principe de « gestion intégrée » des ressources est proche de celui de « gestion durable » (Coté *et al.*, 2001). Les deux approches partagent ainsi une conception locale (selon le principe de subsidiarité), partagée et concertée (ouverture de la scène décisionnelle à des acteurs non institutionnels), responsable (l'usager de la

ressource est redevable de son usage ou de son prélèvement ou perturbation) et pérenne (afin d'en assurer le renouvellement ou une constante disponibilité) des ressources naturelles. L'expression « gestion intégrée » est encore peu utilisée et faiblement stabilisée sur le plan conceptuel<sup>247</sup>.

L'outil SIU est basé sur une architecture de système d'aide à la décision territoriale, c'est-à-dire un ensemble d'outils informatiques utilisant des bases de données à référence spatiale communes et permettant de comparer les conséquences de différents scénarios d'aménagement<sup>248</sup>. L'outil « Système intégré urbanisme » est ainsi structuré autour de trois modules présentés à la figure IV - 10. Les caractéristiques techniques sont précisées à la fin de cette sous-section.

Figure IV - 10. Les trois modules de l'outil SIU



De manière croissante, les outils d'aide à la décision sont utilisés dans les processus de négociation des projets territoriaux. Malczewski (2006) a réalisé un travail bibliométrique mettant en évidence l'inflation exponentielle des publications scientifiques portant sur le couplage entre systèmes d'information géographique et outil d'analyse multicritère sur la période 1990 à 2004. Côté et *al.* (2001) ont par exemple développé et testé sur la région de l'Outaouais (Québec) un système intégré et participatif d'aide à la gestion du territoire.

<sup>247</sup> À l'exception des domaines de la gestion des ressources en eau ou des espaces côtiers.

<sup>248</sup> Selon l'Office québécois de la langue française (2000), un Système intégré d'aide à la décision (SIAD) est défini comme un « Système informatique intégré, conçu spécialement pour la prise de décision, et qui est destiné plus particulièrement aux dirigeants d'entreprise. [...] Le système d'aide à la décision est un des éléments du système d'information de gestion. Il se distingue du système d'information pour dirigeants, dans la mesure où sa fonction première est de fournir non seulement l'information, mais les outils d'analyse nécessaires à la prise de décision. Ainsi, il est habituellement constitué de programmes, d'une ou de plusieurs bases de données, internes ou externes, et d'une base de connaissances. Il fonctionne avec un langage et un programme de modélisation qui permettent aux dirigeants d'étudier différentes hypothèses en matière de planification et d'en évaluer les conséquences. Tous les outils d'aide à la décision ne sont pas des systèmes d'aide à la décision. Aussi, il ne faut pas confondre le système et le logiciel d'aide à la décision, le premier étant intégré et plus complexe. », cité par Côté et *al.*, 2001, p.253.

Dans notre recherche, les choix technologiques ne sont pas au cœur de la réflexion. La question posée est en effet celle des effets induits par l'usage des outils dans des scènes sociales qui ne sont pas caractérisées par la prégnance d'une rationalité technique des acteurs. En transposant l'analyse de Guay et Waaub (2010) portant sur les articulations fonctionnelles entre ces outils de connaissance, de modélisation et d'évaluation à la question des interfaces outils/acteurs, nous dégagons trois pistes à explorer pour saisir les effets concrets des instruments technologiques mobilisés dans l'action publique.

(1) Les outils procèdent d'une médiation entre acteurs par une réduction de la complexité des objets saisis sous l'angle du développement durable. Les outils agissent comme des intermédiaires de sélection pour légitimer la hiérarchisation des valeurs et la priorisation des objectifs qui définissent la norme locale d'urbanisme.

(2) Les outils de l'action publique apparaissent comme des intermédiaires dans la construction des interactions entre les préoccupations touchant des champs sociaux différenciés. Les indicateurs, cartes, schémas et autres objets intermédiaires de la négociation (cf. 2.3.1) révèlent les structures causales sous-jacentes véhiculées par les acteurs à travers leurs représentations des relations environnement/société.

(3) Les différents types d'outils ont des capacités limitées de synthèse de l'information territoriale comme support d'aide à la décision. En ce sens, l'information experte (c'est-à-dire extérieure à la pratique habituelle des acteurs locaux) rapportée sur le territoire est toujours un processus d'hybridation avec une « expertise par accointance » (Roux, 2005), liée à l'expérience directe dans l'espace de pratiques (Bombenger et Christen, 2011). Cette « expertise sous affect<sup>249</sup> » est propre à ceux qui vivent et qui font le territoire. Elle est indispensable à l'expertise traditionnelle, extérieure et faiblement étayée sur le plan des savoirs territoriaux. En effet, quelles que soient sa précision et sa densité, l'information mobilisée et saisie par les outils de l'action publique ne l'est qu'à l'intérieur d'une optique préalablement définie par les intentions, les représentations et les pratiques sociales des acteurs (Choay, 1965).

L'usage combiné d'outils techniques (géomatique, évaluation multicritère, modélisation) renvoie ainsi à un ensemble de prérequis conceptuels sur les caractéristiques de la négociation multiacteurs présentée au paragraphe 2.3.2.2<sup>250</sup>. Mais ceux-ci ne se retrouvent que rarement dans les pratiques territoriales. Par ailleurs, l'efficacité d'un système d'aide à la décision est limitée par

<sup>249</sup> Les expressions « expertise sous affect » et « expertise sous accointance » sont utilisées indifféremment.

<sup>250</sup> Pour rappel, notamment la traçabilité du processus décisionnel, l'explicitation des préférences, la bonne foi des participants, etc.

les ressources humaines, techniques et financières disponibles pour sa conception et sa mise en œuvre (Coté *et al.*, 2001).

Pour répondre à l'enjeu d'intégration des objectifs d'urbanisme de la charte dans les plans locaux d'urbanisme des communes, la démarche initiale mise sur des scénarios d'aménagement comparables entre eux afin de fixer les orientations des projets communaux. La démarche suppose donc que les acteurs sont en mesure et acceptent de formaliser leurs doléances et attentes ponctuelles dans un schéma global. Cette mise en visibilité ne va pas d'elle-même dans la mesure où elle sous-tend que l'action des élus communaux a pour vocation de produire un schéma d'ensemble présentant une certaine cohérence à cette échelle communale. Le choix de niveau géographique résulte notamment de dispositions procédurales<sup>251</sup>. Or l'analyse des attentes initiales des maires pour motiver la révision de leur PLU montre que ces derniers cherchent en général à régler une multitude de problèmes localisés. Le PLU, par sa portée réglementaire, leur apparaît comme l'outil le plus adapté pour contraindre les propriétaires fonciers (section 4.3.1.3). L'approche systémique du territoire n'est donc pas un mode de représentation spatiale aisément partagé.

#### 4.2.2.2 Présentation générale de la démarche SIU

La figure IV - 11 présente le protocole général de cette démarche qui trouve sa place dans la procédure habituelle d'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Les aspects techniques de l'outil SIU seront présentés ci-après. L'objectif est ici de revenir sur la méthode mise en place. Elle se décline en 6 phases déclinées en 13 étapes.

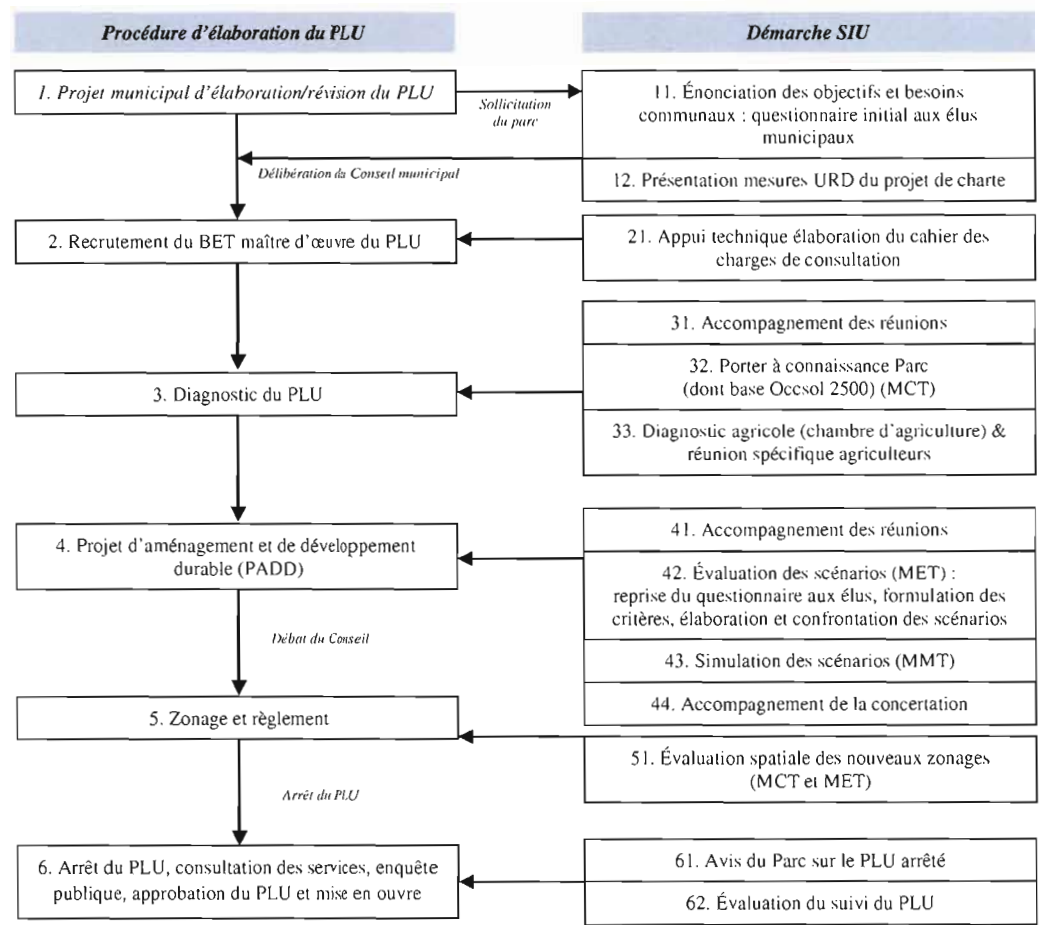
(1) *Phase 1*. Dans un premier temps, un questionnaire est proposé aux élus municipaux (étape 11) pour recueillir leurs objectifs et leurs attentes en matière d'urbanisme. Une synthèse de ces questionnaires est préparée par le Parc et restituée à l'équipe municipale. Lors de cette rencontre, l'équipe technique du Parc explique également les principes et mesures d'urbanisme de la charte (étape 12).

(2) *Phase 2*. La combinaison des objectifs politiques locaux et de ceux de la charte constituent le support d'élaboration du cahier des charges pour le marché public de recrutement du bureau d'études techniques (BET) qui assurera la maîtrise d'œuvre d'élaboration du PLU (étape 21).

<sup>251</sup> L'alinéa 3 de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme stipule que : « Lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire ». Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 28 juin 2011.

(3) *Phase 3.* Dans une première phase, le BET élabore l'état initial de l'environnement sur les aspects environnementaux, patrimoniaux et socio-économiques de la commune (emploi, démographie, mobilité pendulaire, activités, etc.). Le Parc et ses partenaires participent aux réunions (étape 31). Le Parc propose un « porter à connaissance » comprenant l'ensemble des objectifs de la charte applicables à la commune ainsi que les informations dont il dispose et qui concernent la commune. À cette étape 32, il fournit au BET la base de données *Occsol* réalisée sur la commune. Celle-ci permet d'analyser les évolutions d'usage des sols sur une période de trente ans environ. Enfin, la chambre d'agriculture prépare le diagnostic agricole préalable et organise une première rencontre spécifique avec les agriculteurs pour les sensibiliser aux enjeux du PLU et établir l'état initial des pratiques agricoles sur la commune (étape 33). Ces travaux sont réalisés en partenariat avec le bureau d'études et l'équipe municipale auxquels les travaux sont restitués.

Figure IV - 11. Protocole général de la démarche SIU



(4) *Phase 4.* Pour la préparation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), phase généralement peu investie par les BET, le Parc accompagne la réflexion des élus sur leur parti d'aménagement (étape 41). Il aide à la préparation de scénarios d'aménagement communal et compare les conséquences prévisibles des différentes alternatives. Pour ce faire, il utilise l'outil d'évaluation territoriale (MET) et arrête des critères d'urbanisme avec les élus communaux et les partenaires publics (étape 42). Il propose une modélisation spatiale et comparative des différents scénarios sur les secteurs à forts enjeux en utilisant le module de modélisation territoriale (MMT) (étape 43). Enfin, ces supports cartographiques et schématiques peuvent être mobilisés dans le cadre de la concertation avec la population sur le PADD. À cette étape 44, le Parc incite la commune à organiser une rencontre-débat avec la population. La chambre d'agriculture propose aux professionnels du secteur une seconde réunion de bilan du diagnostic et de préfiguration du règlement (textuel et graphique) du PLU. L'objectif est ici d'expliquer les principes esquissés pour délimiter ultérieurement les règles d'urbanisme. À ce stade, la spatialisation des mesures est sommaire et n'est pas encore réalisée à l'échelle parcellaire.

(5) *Phase 5.* Le Parc évalue la traduction concrète des orientations du PADD notamment à travers une analyse comparative entre ancien et nouveau zonages (étape 51). Le BET et la commune veillent à l'élaboration des règles.

(6) *Phase 6.* Selon la procédure réglementaire, le projet de PLU est ensuite arrêté-par une délibération du conseil municipal. Le Parc est ensuite consulté au titre des personnes publiques associées (étape 61). L'enquête publique clôt la démarche avant l'approbation finale. Le Parc intervient ensuite à l'échéance de trois ans après l'approbation du PLU pour accompagner la commune dans l'examen de l'application du PLU au titre du nouvel article L.123-12-1 du Code de l'urbanisme. À ce titre, une analyse spatiale de la mise en œuvre du PLU sera proposée (étape 62<sup>252</sup>).

À chacune des étapes, la démarche SIU articule donc l'outil SIU et la méthode d'accompagnement spécifique, associant l'équipe municipale, le bureau d'études techniques (BET), le Parc et la chambre d'agriculture.

---

<sup>252</sup> Les étapes 61 et 62 n'ont pas été réalisées dans le cadre de l'expérimentation.

#### 4.2.2.3 Caractéristiques techniques de l'outil SIU<sup>253</sup>

Les trois modules de l'outil SIU sont organisés autour d'un système intégré d'aide à la décision pour l'évaluation multicritère territoriale de l'évolution urbaine des territoires. Les scénarios d'évolution urbaine discutés pendant l'élaboration du PLU portent sur la localisation, le type et l'emprise des nouvelles constructions, essentiellement résidentielles. Le SIU est basé sur trois modules : un module SIG de connaissances territoriales qui vise à favoriser l'implication des non-spécialistes par un meilleur partage des connaissances, un module de modélisation 3D pour aider à visualiser les conséquences des différents scénarios et un modèle d'évaluation multicritère basé sur onze critères proposés par le chercheur et validés avec les participants.

(1) Le *module de connaissance territoriale* (MCT)<sup>254</sup> répond à quatre objectifs principaux dans le cadre de l'élaboration du PLU. Il vise ainsi à rendre accessible l'information géographique à des non-spécialistes, à enrichir l'information disponible en y intégrant la dimension temporelle des dynamiques territoriales, à partager l'information avec les autres parties impliquées en développant une base de données commune pour l'analyse spatiale, et enfin à disposer d'une base de données à référence spatiale nécessaire au fonctionnement du module multicritère d'évaluation (MET). Le MCT utilise le support logiciel *ArcGIS 9.3* et s'appuie sur le développement d'une base spécifique d'occupation du sol, baptisée *Occsol*. Elle sert de support commun pour l'intégration des différentes couches d'information géoréférencée. Par ses caractéristiques, elle comble l'indisponibilité de données dans ce domaine à fine échelle. Elle est constituée de six classes présentées par l'annexe E - 1 : bâtiment, surface artificialisée à dominante perméable, surface artificialisée à dominante imperméable, espace ouvert, espace boisé, espace en eau. La base *Occsol 2500* est digitalisée au 1 : 1000. Elle est diachronique (avec une référence au début des années 1980 et la référence la plus récente possible). Son protocole de réalisation permet une création et une mise à jour rapide et aisée de la base sur n'importe quel territoire en France<sup>255</sup>. Pour l'outil SIU, la base sert de référence pour l'intégration des données concernant les types de bâtis, les caractéristiques environnementales, les usages agricoles et les réseaux de mobilité. L'annexe E - 1 propose une description de la typologie *Occsol* et de la méthode associée.

<sup>253</sup> Partiellement traduit et emprunté de la communication Bombenger Pierre-Henri et Waaub Jean-Philippe. 2010. *The Integrated Rural Planning System, an evaluative and participative method of decision-making support to build a sustainable urban development in the Ballons des Vosges Natural Regional Park*, In Grand Ouest days of Territorial Intelligence, IT-GO 2010. Papers on Territorial Intelligence and Socio-ecological Foresight, ENTI, Rennes.

<sup>254</sup> La préparation de la base de données *Occsol 2500* est le fruit d'un travail collaboratif entre le chargé de mission SIG du Parc (Loris Giovannacci), le responsable SIG de la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin (Frédéric Roy), le chercheur (Pierre-Henri Bombenger) et les deux missions de stage au Parc de Thomas Jaegler. C'est ce dernier qui a digitalisé les bases pour les trois communes de l'expérimentation.

<sup>255</sup> Le protocole de la base *Occsol 2500* est présenté en annexe E - 1.

(2) *Le module de modélisation territoriale (MMT)*<sup>256</sup> est une interface pour simuler en trois dimensions les différents scénarios alternatifs de développement de la commune discutés pendant l'élaboration du PADD. L'objectif est de permettre aux élus de visualiser les conséquences paysagères des différents scénarios à travers des images ou un support vidéo. Le niveau de réalisme des images peut être modulé en fonction des objectifs. Pour cette expérimentation, et aux termes de nombreux débats, nous avons finalement choisi un modèle de rendu très simple basé sur la volumétrie du bâti, le drapage de certains bâtiments permettant de faciliter le repérage dans la commune et un environnement en relief utilisant les photographies aériennes du site. Comme le montre l'annexe E - 2, le niveau de réalisme des images est donc volontairement réduit pour éviter que les élus ne se focalisent sur les aspects de détails (comme l'aspect des tuiles, les types de volets, etc.) sur lesquels le PLU n'a aucun effet. L'enjeu essentiel de la négociation des règles du PLU porte sur la localisation des constructions, l'emprise des droits à construire et leur ampleur. L'objectif est donc de maximiser l'adéquation entre les enjeux politiques locaux, les mesures d'urbanisme durable préconisées par la charte et les caractéristiques physiques, environnementales et socio-économiques du territoire. Techniquement, l'outil SIU utilise une modélisation tridimensionnelle par drapage qui peut se définir comme la superposition d'images photographiques au sol et d'orthophotographies sur une surface 3D générée à partir du modèle numérique de terrain (Guay et Waaub, 2010) de la Bd Topo de l'IGN. Ce rendu, illustré par l'annexe E - 2, est préparé à l'aide des logiciels *Google SketchUp* et de ses extensions *Spatial Analyst* et *3D Analyst* d'*ARCGIS 9.3*. Le MCT sert de référence spatiale à la réalisation des simulations.

(3) *Le module d'évaluation territoriale (MET)* constitue le cœur de l'outil SIU. L'évaluation est mobilisée pour sa capacité à renforcer la cohérence et à expliciter à travers des critères mesurables les différentes conceptions en présence du développement durable (Boutaud, 2004). Par exemple, sur quel critère concret la chambre d'agriculture s'appuiera pour évaluer la mise en œuvre de la mesure « préserver le foncier agricole ».

Pour Conan (1998, p.14), l'évaluation sous sa forme constructive<sup>257</sup> agit en effet comme un processus d'explicitation des choix. Elle présuppose « une théorie minimale de son objet » propre à chacun des acteurs en présence. L'intérêt de la démarche évaluative constructiviste est donc de mettre en relation des manières disparates de percevoir une situation sociale, les connaissances

<sup>256</sup> La préparation de la méthodologie de simulation a bénéficié de l'expérience et des conseils du Conseil Architecture Urbanisme Environnement de l'Oise, et notamment de Mickael Salle. La structuration technique de la méthode a été réalisée par une stagiaire du Parc recrutée à cette fin (Cécile Délimat) sous la supervision du Chargé de mission SIG du Parc (Loris Giovannacci) et du chercheur (Pierre-Henri Bombenger).

<sup>257</sup> Conan (1998, p.17) distingue l'évaluation constructive et l'évaluation dynamique, la seconde supposant l'existence « d'une connaissance et d'une représentation supérieures fondées sur la science », alors que pour la première, « il n'y a pas d'objet conçu ou perçu qui appartiennent à une réalité ultime indépendante de l'observateur. Au contraire, les réalités portent toujours la marque d'une construction de l'esprit, qu'il s'agisse d'objets matériels ou de représentations mentales ; ce qui ne signifie pas que les réalités soient niées. »



portées sur cette situation et les solutions préférentielles portées par les acteurs pour la faire évoluer. La fonction de commensurabilité des actions par la pratique évaluative, qualitative ou quantitative, nécessite une explicitation formelle de l'objectif d'action publique sous forme d'un indicateur. Cet indicateur agit comme un objet de réification d'un objectif. L'indicateur procède donc d'un choix parmi d'autres possibles. Ce choix permet d'explicitier d'une part les ressources territoriales sur lesquelles seront fondées le jugement de valeur de l'action publique, et d'autre part, la hiérarchie construite par les acteurs entre les différents objectifs au sein du processus d'évaluation. En rattachant des représentations aux caractéristiques physiques du territoire, l'évaluation constructive procède donc d'une mise en débat qui induit un réductionnisme dans la complexité des conceptions du développement durable. Au final, la construction de l'évaluation induit généralement une mise en transparence partielle de l'action publique. D'un point de vue analytique, l'étude de cette mise en visibilité de l'action publique à travers les dispositifs d'évaluation fournit ainsi une source complémentaire à la compréhension du sens que les acteurs donnent à leur intervention et aux finalités de l'action collective.

Dans le MET, la construction des critères de l'évaluation repose sur des principes de simplicité, de commensurabilité, d'adéquation aux objectifs visés par le choix local<sup>258</sup> et de reproductibilité vers d'autres territoires<sup>259</sup>. Les critères doivent également être limités en nombre et se focaliser sur les enjeux majeurs du projet de charte. En ce sens, la définition des critères opère donc une hiérarchisation dans les principes et les mesures de cette dernière. Elle favorise également les critères opérationnels au détriment des critères idéels présentés par l'annexe C - 3, le rapport pratique des premiers étant plus affirmé que celui des seconds. L'annexe E - 3 récapitule les onze critères imaginés par le chercheur pour évaluer territorialement la prise en compte des mesures de la charte dans les plans locaux d'urbanisme. Les critères portant sur la thématique agricole ont été proposés par les techniciens de la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin<sup>260</sup>. Ces critères ont été élaborés en tenant compte des possibilités juridiques offertes par le cadre réglementaire de l'urbanisme<sup>261</sup>. L'approche est dite multicritère puisqu'il s'agissait d'évaluer différents scénarios d'aménagement au regard de leur performance sur chacun des critères. Pour ce faire, une matrice d'évaluation multicritère a été élaborée à l'aide du logiciel commercial *Decision Lab*, puis de son successeur *D-Sight*. Dans la mise en œuvre de l'expérimentation, les conditions de négociation nécessaires à l'usage de cet outil sont apparues inconciliables avec les modalités d'interaction entre acteurs dans l'élaboration du PLU (cf. 5.2.2.1). Dès à présent, notons que les

<sup>258</sup> Le critère ne doit pas mesurer un effet marginal, son degré de représentativité de la dynamique sociale doit être suffisant.

<sup>259</sup> Le critère doit être reproductible, mais pas nécessairement l'indicateur de mesure, qui peut varier en fonction des territoires.

<sup>260</sup> Les critères agricoles ainsi que le protocole de recueil des données ont été proposés par Frédéric Roy et Christophe Diss, techniciens à la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin. La réalisation de l'expérimentation SIU a donné lieu à la signature d'une convention de partenariat pour l'expérimentation SIU proposée par le chercheur et signée entre les Présidents du Parc et des Chambres d'agriculture du Haut-Rhin, des Vosges et de Haute-Saône (conventionnements séparés).

<sup>261</sup> Nous avons déjà évoqué le caractère constamment évolutif du droit de l'urbanisme en France, notamment depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

dynamiques de mise en visibilité des préférences des acteurs de la décision et la conception du projet communal comme une « totalité » constituaient des points de blocage importants pour les élus.

Par ailleurs, la priorisation des préférences et la pondération des critères apparaissent comme des exercices relevant de rationalités et de conceptions du réel beaucoup trop techniques pour s'intégrer dans les modes d'action d'acteurs politiques non professionnels. Avec ce type d'acteurs, les méthodes d'évaluation multicritère ne peuvent pas aboutir à un choix de scénario « idéal ». Nous avons alors décidé d'utiliser l'évaluation comme un support de traduction locale des mesures d'urbanisme de la charte. L'attention a alors été mise sur la combinaison des outils de visualisation offerts par le MCT et le MMT et la capacité d'opérationnalisation des mesures par l'usage de la grille d'évaluation du MET. Notons que les critères ne sont pas présentés aux élus sous une forme impérative et globale. Ils sont proposés, les uns après les autres, dans le cadre de l'évolution des débats sur le PADD. Ils sont donc amendés, parfois supprimés, en fonction des territoires communaux. La réception et la mise en œuvre effective des critères seront discutées dans les sections 5.2 et 6.2.

*Au final, les trois modules sont opérationnels. Cependant, ils n'ont pas été assemblés sur une interface informatique unique. La réalisation d'une interface commune aux trois modules aurait en effet favorisé l'effet « boîte noire » dans la production des cartes, schémas, évaluation, etc. Lors des Comités de pilotage des financeurs de 2008 et 2009 (cf. 3.3.2), cette approche par système expert semblait plébiscitée par certains acteurs régionaux et représentants de l'État. Or la démarche SIU vise notamment à favoriser l'interaction sociale entre les participants en partageant l'information et les connaissances. Du côté des trois terrains de l'expérimentation, la réception technique des outils montrait déjà la nécessité d'appuyer davantage l'accompagnement humain et de n'utiliser que les sorties des systèmes technologiques et non pas les modules eux-mêmes lors des interactions avec les élus. Par ailleurs, les bureaux d'études réalisant la maîtrise d'œuvre n'utilisent pas les outils SIG dans leur prestation ou alors avec des procédures et des techniques qui ne permettent que difficilement l'intégration automatisée des bases de données.*

*L'appareillage technique de l'outil SIU qui sous-tend la démarche amplifie son formalisme. L'enjeu est alors d'accommoder ce dispositif aux contextes singuliers des trois terrains de l'expérimentation SIU.*

### 4.3 L'environnement des trois études de cas

Les trois terrains d'étude ont été sélectionnés sur la base des critères présentés au paragraphe 3.1.2.1. L'objectif de la présente section est de comprendre l'environnement territorial dans lequel se sont déroulées les expérimentations de la démarche SIU. En effet, les représentations et les pratiques sociales des élus communaux sont en partie structurées par les attentes qu'ils projettent sur leur territoire. Cette section aborde les attentes suscitées par la révision du PLU et la démarche SIU (4.3.1) puis les processus de mise en œuvre des méthodes sur chacune des trois communes (4.3.2).

#### 4.3.1 Les objectifs des élus et le dispositif de PLU

Pour saisir les attentes initiales des élus relatives à l'élaboration ou la révision d'un PLU, nous disposons de trois sources<sup>262</sup>. Premièrement, la procédure débute par une délibération du conseil municipal ou communautaire portant sur la volonté de mettre en œuvre ce processus. Cette délibération doit fixer les modalités de la concertation<sup>263</sup> ainsi que les objectifs poursuivis<sup>264</sup> par l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme. Deuxièmement, des entretiens ont eu lieu avec les maires et les adjoints à l'urbanisme des trois communes avant le démarrage de l'expérimentation SIU<sup>265</sup>. Troisièmement, le rapport de présentation récapitule les objectifs poursuivis par le PLU<sup>266</sup>.

La figure IV - 12 propose une synthèse des profils des maires et de leurs adjoints. Les maires des trois communes ont ainsi des profils assez semblables d'un point de vue sociologique. Ce sont dans la majorité des cas des hommes, dont l'âge est supérieur à 50 ans, souvent retraités et/ou cadres supérieurs. Ils se différencient par leur attache politique, même si elle n'est pas nécessairement explicitée de prime abord.

Le maire de la COM 88 est un nouvel élu ; ceux des COM 68 et 70 occupent leur second mandat. Par ailleurs, ils sont pratiquement tous impliqués dans d'autres projets d'aménagement

<sup>262</sup> Le protocole général de la méthode SIU prévoit également un questionnaire initial soumis aux membres du conseil municipal (cf. figure IV - II). Cette étape n'a pas été mise en œuvre au démarrage de l'expérimentation SIU.

<sup>263</sup> Articles L.123-6 et L.300-2 du Code de l'urbanisme, consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 6 juillet 2011.

<sup>264</sup> Conseil d'État, arrêt n° 327149 « Commune de Saint-Lunaire » du 10 février 2010. Cet arrêt annule le PLU de la commune au motif que selon l'interprétation des dispositions de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme, « la délibération du conseil municipal doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». Les PLU des communes de Westhoffen et de Bourgheim ont été annulés par le Tribunal administratif de Strasbourg en application de la jurisprudence du Conseil d'État respectivement en avril et en mai 2010 (Dernières Nouvelles d'Alsace, Edition de Colmar, n°136, page Région 1, jeudi 10 juin 2010).

<sup>265</sup> Entretien dit *t<sub>0</sub>* au chapitre III.

<sup>266</sup> Avec cette dernière source, l'interprétation est partielle. En effet, le rapport de présentation est reformulé par le BET souvent à posteriori.

communaux ou intercommunaux portant sur la gestion technique des services urbains et l'instruction des permis de construire.

Figure IV - 12. Typologie des acteurs politiques impliqués dans l'expérimentation

	Profil	Attache au lieu	Position / élaboration PLU	Expériences en aménagement
<b>MAI 68<sup>267</sup></b>	Cadre supérieur (ingénieur agronome - enseignant) Parlementaire (Suppléant) Homme Engagé politiquement chez Europe Écologie Les Verts 50 - 60 ans	Conseiller municipal depuis 1995 Maire depuis 2001 Parlementaire 2007 - 2010	« Codirige » la démarche (aspect politique)	Formation sur les écoquartiers  Impliquer dans des réseaux militants écologistes
<b>ADJ 68<sup>268</sup></b>	Cadre intermédiaire (société promotion logement public) Homme 50 - 60 ans	Originaire du secteur Ancien conseiller municipal	« Codirige » la démarche (aspect procédural)	Suivi des autorisations d'urbanisme
<b>MAI 70</b>	Retraité (professeur de collège) Ancien adhérent socialiste Homme 60 - 70 ans	Ancien premier adjoint Vice-président de l'EPCI	« Personnifie » la démarche	Impliqué dans la révision de la charte du parc Étude de voirie en cours Suivi des autorisations d'urbanisme
<b>ADJ 70</b>	Retraité Homme 60 - 70 ans	Originaire du secteur	Toujours présent Peu loquace	
<b>MAI 88</b>	Retraité (cadre du bâtiment) S'affirme divers droite Homme 60 - 70 ans	Né dans une autre commune, mais attaches familiales anciennes Vice-président de l'EPCI	Faiblement impliqué au démarrage, implication croissante	Étude UTN <sup>269</sup> en cours Étude CAUE voirie en cours Études assainissement Suivi des autorisations d'urbanisme
<b>ADJ 88</b>	Agricultrice (éleveuse) depuis 1995 Femme 50 - 60 ans	Depuis 1995 Ancienne adjointe Membre du Bureau de l'EPCI	Omniprésente au démarrage, implication en recul	Suivi des autorisations d'urbanisme

La figure précise également les postures observées pendant l'expérimentation ainsi que la répartition des rôles dans la conduite des affaires municipales. La position du maire au sein de son équipe municipale, les modes d'interactions entre acteurs ainsi que l'implication dans les démarches d'aménagement et l'instruction du droit des sols apparaissent relativement différenciés entre les territoires :

- (1) La COM 68 se caractérise par une gestion de l'équipe municipale basée sur le compromis et la participation active des conseillers municipaux. La collégialité des décisions est l'un des critères majeurs de gestion au quotidien.
- (2) Dans la COM 70, le maire personnifie l'équipe municipale. Les autres conseillers municipaux ne sont que très rarement présents et dans ce cas, ils ne s'expriment pas.

<sup>267</sup> Maire de la commune haut-rhinoise (cf. annexe D - 6).

<sup>268</sup> Adjoint à l'urbanisme de la commune haut-rhinoise (cf. annexe D - 6).

<sup>269</sup> Unité touristique nouvelle.

- (3) L'équipe municipale de la COM 88 se caractérise par l'absence d'un leadership et par l'hétérogénéité des discours des conseillers. Faiblement mobilisés lors des réunions de PLU, les conseillers municipaux semblent davantage défendre leurs intérêts propres qu'un intérêt commun ou au minimum partagé.

Dans un premier temps, nous proposons une approche synthétique et croisée des attentes exprimées sur les trois communes (4.3.1.1). Puis, l'analyse portera sur les spécificités exprimées localement<sup>270</sup> (4.3.1.2). Elle mettra ensuite en évidence l'importance accordée par les élus à une régulation par le droit (4.3.1.3), des relations diverses au territoire local (4.3.1.4) et des registres d'expertise différenciés (4.3.1.5).

#### 4.3.1.1 Analyse synthétique des attentes des trois communes

Les enjeux communs exprimés par les élus<sup>271</sup> pour motiver la révision du document local d'urbanisme renvoient à trois considérations partagées. Premièrement, le plan d'occupation des sols (POS) de la commune est décrit comme inadapté aux évolutions réglementaires récentes. Deuxièmement, les communes connaissent une demande en terrain à bâtir à laquelle ils ne peuvent répondre faute de disponibilité foncière suffisante prévue par le POS. Troisièmement, les règles du document d'urbanisme ne sont pas en mesure de proposer des règles pour restreindre certaines pratiques que l'équipe municipale récuse. C'est par exemple le cas sur la COM 70 où le POS ne prévoit aucune disposition pour encadrer les constructions en seconde ligne sur une même parcelle. Les permis de construire ne pouvant être refusés, ils engendrent des conflits de passage, de voisinage, etc. Les élus souhaitent donc actualiser leurs normes locales d'urbanisme en tenant compte des évolutions législatives récentes ainsi que de l'évolution des enjeux sociaux liés au territoire. Au final, les objectifs exprimés initialement par les élus reflètent une relative ignorance du contenu et des évolutions de la doctrine du droit de l'urbanisme. En effet, les trois attentes exprimées par les élus sont porteuses de contradictions autour de deux paradoxes.

(1) La doctrine du droit de l'urbanisme s'oriente de manière croissante vers une écologisation des objectifs fixés par le droit aux documents locaux d'urbanisme (Lecoq, 2004, p.261)<sup>272</sup>. L'équilibre entre développement et protection des espaces tend donc à privilégier davantage la préservation des ressources foncières. Première contradiction, vouloir actualiser le document local

<sup>270</sup> Ce paragraphe porte uniquement sur les raisons invoquées pour justifier la révision du document local d'urbanisme. Les chapitres V et VI mettront en discussion le contenu substantiel des objectifs et des enjeux et proposeront une mise en débat des facteurs d'influence dans la négociation notamment au regard des postures du Parc, des chambres d'agriculture, des BET et des DDT.

<sup>271</sup> Les maires et les adjoints de nos trois terrains d'étude.

<sup>272</sup> Cf. 1.3.1.4.



d'urbanisme avec les évolutions législatives récentes et les préoccupations sociales croissantes semble difficilement compatible avec l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation. En effet, l'objectif d'économie foncière porté par la loi SRU a alors pour effet pratique une restriction voire une diminution des surfaces constructibles lors de la révision du POS en PLU. Le plan d'occupation des sols de la COM 68 a été élaboré en 1983<sup>273</sup>, celui de la COM 70 en 1978<sup>274</sup> et celui de la COM 88 en 1987<sup>275</sup>. Les dernières révisions générales remontent toutes à plus de dix ans, et sont dans tous les cas antérieures aux réformes engagées par la loi Solidarité et renouvellements urbains (2000). Ces anciens POS prescrivent souvent des surfaces ouvertes à l'urbanisation très étendues. Ces potentiels sont généralement affectés de zonages urbains UB « zone urbaine pavillonnaire », NA « zones d'urbanisation future » ou NB « zones urbanisées de fait »<sup>276</sup>. Le bilan de la mise en œuvre du POS fait souvent apparaître des potentiels constructibles encore très importants au moment de réviser le PLU. C'est ainsi que lors de la révision du zonage de la COM 70, 47 hectares de l'ancienne zone UB du POS constructibles, mais non urbanisés ont été soustraits de cette affectation zonale. 33 hectares ont été réaffectés en zone naturelle de jardins (Nj) dont la constructibilité est très restreinte<sup>277</sup>. De plus, 14 hectares sont intégrés à la zone agricole du PLU et deviennent inconstructibles.

(2) Un second paradoxe apparaît entre la volonté de rénover les règles d'urbanisme pour mieux encadrer la pratique constructive des propriétaires et un régime rénové des autorisations d'urbanisme qui réduit en pratique les prérogatives de police de l'urbanisme<sup>278</sup> dont dispose le maire. En effet, l'Ordonnance du 8 décembre 2005<sup>279</sup> substitue à la procédure de conformité des travaux (à l'autorisation d'urbanisme) délivrée a posteriori par la commune un régime déclaratif à la charge du seul bénéficiaire de l'autorisation. La vérification du respect des règles de l'autorisation d'urbanisme est ainsi transférée de la puissance publique à une responsabilisation individuelle<sup>280</sup>. L'inflation des champs sociaux pris en compte dans le PLU (cf. 1.2.2) rencontre

<sup>273</sup> Approuvé le 20 avril 1983, le POS a subi une « révision de portée générale » en 1999, puis en révision simplifiée sur un secteur très précis en 2005. Des modifications successives ont eu lieu en 1991, 1992 et 1997.

<sup>274</sup> Approuvé le 20 novembre 1978, le POS a été modifié en 1983 et 1989. Il a été révisé en 1996.

<sup>275</sup> Approuvé le 18 décembre 1987.

<sup>276</sup> Selon les dispositions de la Circulaire du 2 mars 1978, la création de zones NB est « étroitement circonscrite aux territoires déjà mités de constructions, où une vraie zone naturelle ne se justifiait pas et où il n'est cependant pas souhaitable de susciter une urbanisation plus dense ». Ces zones - non équipées en réseaux - n'ont a priori pas vocation à accueillir de nouvelles constructions. Dans la pratique, elles ont néanmoins accueilli pendant plus de deux décennies des constructions de façon plus ou moins planifiées. Circulaire n° 78-40 du 2 mars 1978, publiée au Bulletin Officiel du Ministère de l'Équipement et des Transports, n° 78/17.

<sup>277</sup> Selon le nouveau règlement du PLU de la COM 70, seules sont autorisées en zone Nj les constructions et installations nécessaires à l'exploitation de la zone de jardin à condition que leur surface de plancher (SHOB) soit inférieure ou égale à 20 m².

<sup>278</sup> En pratique, le contrôle de conformité des travaux étant basé sur un régime déclaratif du bénéficiaire de l'autorisation, le droit de visite et de communication de l'administration ne s'exerce généralement plus que dans des cas précis définis par le Code de l'urbanisme (notamment en cas de récolement obligatoire pour les situations énumérées par l'article R.462-7) ou de contestation de la conformité des travaux par des voisins ou des ayants-droits.

<sup>279</sup> Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 10 juillet 2011.

<sup>280</sup> Sur un premier bilan de la réforme des autorisations d'urbanisme : MEDDEM, Évaluation de la réforme du permis de construire, Rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable, n°007015-01, mars 2010.

ainsi une réduction dans le contrôle de la mise en œuvre des mesures sur le terrain. Si l'administration territoriale est ainsi davantage sollicitée dans la justification des choix et des règles qu'elle impose, le pétitionnaire du droit des sols semble disposer d'une marge de manœuvre d'autant plus grande que l'évaluation de conformité de ses pratiques de constructions est de plus en plus limitée.

Ce paradoxe se comprend mieux à la lumière des phénomènes de « juridicisation » et de la « judiciarisation » des rapports sociaux (cf. 2.1.4) ainsi que de la diminution des moyens d'action de l'État local (cf. 2.1.2). La régulation par le droit se substitue à la régulation administrative. Les trois enjeux soulevés par les élus apparaissent donc comme contradictoires avec les évolutions récentes de l'urbanisme.

#### 4.3.1.2 Spécificités locales exprimées par les acteurs

Parallèlement à ces attentes relatives à l'instruction des permis de construire, les élus portent également des préoccupations circonstanciées liées au contexte local.

Pour le maire de COM 68, le projet politique de l'équipe municipale<sup>281</sup> s'appuie sur deux objectifs inscrits dans son programme électoral :

(1) Les conseillers ne souhaitent pas « mettre le village sous cloche<sup>282</sup> ». L'accueil de nouveaux habitants doit ainsi limiter le vieillissement de la population. Par ailleurs, une action spécifique sur le logement vise à permettre aux jeunes ménages de s'installer dans la commune. Les coûts élevés du foncier entretiennent en effet une homogénéité sociale des nouveaux arrivants, essentiellement des cadres supérieurs.

(2) Le projet vise à une « économie des terres agricoles » passant notamment par la densification « qui permet de maintenir des corridors écologiques ». Il doit légitimer la « sanctuarisation » de certains espaces naturels.

Pour l'adjoint à l'urbanisme (ADJ 68), la révision du document d'urbanisme est également l'occasion d'envisager de nouvelles zones constructibles, « d'intégrer un peu tout ce qui est développement durable », de mettre à jour le POS et de régulariser certaines situations parcellaires complexes (voirie en copropriété, etc.).

Pour le maire de COM 70, la révision du PLU répond à une demande en terrains à bâtir que l'actuel POS ne permet pas de satisfaire. L'objectif est également de trouver des réponses circonstanciées et pratiques aux problèmes d'accès, de cohérence paysagère, de voisinage et

<sup>281</sup> Dans la COM 68, on peut parler de projet d'équipe au regard des modalités de fonctionnement de l'équipe municipale, tant en interne qu'en externe. Précisons que le maire de la commune dispose d'un mandat législatif national (suppléance) rattaché au parti *Europe Écologie Les Verts*.

<sup>282</sup> Entretien avec le maire MAI 68, réalisé à la mairie de COM 68 en mai 2010.

relatifs à la sédentarisation des gens du voyage. Le bourg doit en outre faire face à des problèmes de ruissellement et d'écoulement des eaux. Enfin, le PLU sert d'appui au réaménagement des traversées du bourg et à la mise en place de cheminements non motorisés (vélos et piétons). Pour son adjoint à l'urbanisme (ADJ 68), certains terrains inondables sont actuellement constructibles et des travaux doivent être entrepris rapidement. Enfin, la municipalité souhaite mettre en place un équipement d'accueil pour personnes âgées.

Pour le maire de COM 88, le projet d'urbanisme remonte aux dernières élections. Il partage avec son adjointe à l'urbanisme (ADJ 68) une vision commune de l'évolution bâtie et paysagère de la commune. Nouvellement élu, il veut protéger les prairies humides du fond de vallée. Il s'oppose à l'édification de nouveaux petits collectifs comme les deux construits récemment en centre-bourg. Pour lui et son adjointe, l'accueil de nouvelle population doit se faire par un renforcement des hameaux et non du bourg. L'objectif est également de valoriser le développement touristique de la commune autour d'activités et d'équipements toutes saisons. Enfin, il souhaite un réaménagement de la traversée du village. Son adjointe partage ces objectifs (le maire avouera que c'est elle qui lui a proposé) et insiste de manière véhémement sur trois enjeux particuliers : elle récusé sans compromis tout objectif de densification ou de construction dans le bourg ; elle milite pour des formes de bâti spécifiques à la commune, mais peine à expliquer son dessein ; elle souhaite une préservation marquée des terres agricoles.

#### **Les maires, le Parc et la démarche SIU**

Les élus des trois communes entretiennent des relations diverses avec le Parc. Ils attendent cependant des effets assez similaires de la démarche SIU dans l'élaboration de leurs PLU.

Le maire de COM 68 soutient l'institution Parc, mais n'est pas impliqué directement dans sa gestion. Son adjoint à l'environnement, par ailleurs agent des Eaux et Forêts, représente la commune au Comité syndical. Le maire regrette l'incapacité du Parc à prioriser les enjeux spatiaux, par exemple dans le débat sur l'implantation d'éoliennes en zone de montagne.

Pour le maire, la démarche SIU doit apporter à la commune des savoirs et des arguments techniques pour lui permettre d'élaborer un règlement d'urbanisme répondant aux enjeux de densification du bâti, d'efficacité énergétique et de préservation de certains secteurs.

Le maire de COM 70 a été très présent lors des réunions de préparation du volet urbanisme de la charte (cf. 4.1.2). La commune demande sa première adhésion au Parc dans le cadre de la préparation de cette troisième charte. Le maire souhaite notamment sensibiliser ses concitoyens aux enjeux environnementaux et disposer d'une ingénierie territoriale pour l'accompagnement de certains projets communaux.

Pour le maire, la démarche SIU est imaginée comme un support de médiation avec les habitants dans le cadre de la négociation du PLU. Les outils de visualisation doivent permettre de limiter les tensions avec les propriétaires qui s'estimeraient lésés par le nouveau règlement en montrant les effets positifs des décisions municipales pour l'ensemble de la population.

Le maire de la COM 88 doit faire face à une attitude globalement négative, voire hostile, de ses concitoyens à l'égard du Parc. Celui-ci est en effet opérateur de gestion des nombreuses réserves



naturelles et des zones Natura 2000 implantées sur le territoire, pour le compte de l'État. Le Parc est donc vu comme l'une des institutions qui dépossède les habitants de leurs usages du territoire. La démarche SIU est une « assistance technique [et] que ça. Surtout pas d'engagements à long terme. [...] On a besoin de beaucoup d'idées, dans tous les sens. Que ce soit... d'originalité<sup>283</sup> ».

Lors de leur engagement dans la démarche SIU, les élus sont avant tout dans l'expectative. Dans les trois cas, leur souscription à cette proposition du Parc répond à une appréhension plus ou moins exprimée face à une démarche de PLU qu'ils savent conflictuelle, longue et relativement complexe. La présence de techniciens spécialisés est un moyen de limiter les difficultés et de s'assurer un soutien dans un projet de planification locale dont ils ne connaissent pas grand-chose pour ne l'avoir jamais pratiqué.

Ces attentes mettent en évidence trois caractéristiques communes à ces discours d'élus :

- (1) Le droit apparaît comme un mode de régulation locale largement plébiscité (4.3.1.3).
- (2) Ces élus entretiennent des relations diversifiées à leur territoire (4.3.1.4).
- (3) Ils portent des registres d'expertise différenciés (4.3.1.5).

#### 4.3.1.3 Le droit comme mode de régulation plébiscité

L'intérêt de l'outil PLU semble résider dans sa force coercitive vis-à-vis des propriétaires privés. C'est ainsi que les trois maires mettent en avant la force de la règle locale. Pour le maire de la COM 70, le PLU est un instrument commode pour imposer des servitudes à la propriété privée. C'est par exemple le cas pour la mise en place des écoulements et fossés ou encore la création d'une piste cyclable à travers le village pour lesquels certains propriétaires refusent la cession amiable du foncier. Le PLU permet alors d'inscrire des emplacements réservés<sup>284</sup>, de mettre en œuvre le droit de préemption urbain<sup>285</sup> et de définir une affectation zonale et un règlement adaptés aux objectifs de la commune. Par la médiation d'un instrument coercitif, la négociation ne se fait plus de manière égalitaire entre un propriétaire et une municipalité porteuse de projet, dans une relation d'interconnaissance. La commune dispose de prérogatives de droit public lui permettant, dans une certaine mesure, d'imposer ses objectifs, si la transaction à l'amiable échoue.

<sup>283</sup> Entretien avec MAI 88, réalisé à la mairie de COM 88 en novembre 2008.

<sup>284</sup> Un emplacement réservé est une servitude spécifique définie par les articles L.123-1-5-8 et L.123-2 du Code de l'urbanisme. Au bénéfice de l'État, d'une collectivité publique ou d'un organisme en charge d'une mission de service public, cette servitude est inscrite au plan local d'urbanisme. Elle doit être précisément affectée (à un bénéficiaire), délimitée (sur le plan de zonage du PLU) et dévouée (destinée uniquement aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, à la réalisation de logements dans un objectif de mixité sociale et aux espaces verts). La servitude peut également geler pour cinq ans, sous réserve d'une justification particulière inscrite dans un projet d'aménagement communal global, les constructions ou installations supérieures à une certaine surface définie par le règlement. L'emplacement réservé prive le propriétaire de manière temporaire de ses droits à construire. Le terrain est réputé inconstructible pour le propriétaire qui bénéficie alors d'un droit de délaissement (article L.123-17 du Code de l'urbanisme). Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 11 juillet 2011.

<sup>285</sup> Le droit de préemption urbain est défini par les articles L.211-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Il est applicable en zones urbaines et d'urbanisation future dans les communes dotées d'un document local d'urbanisme et ayant pris une délibération pour sa mise en œuvre. Il permet à la collectivité de se prévaloir d'un droit d'acquisition prioritaire lors de la cession d'un bien immobilier.

« Au niveau du PLU, là aussi on pourrait par le biais de l'enquête publique imposer un peu plus, ou en tout cas, passer à une négociation qui s'appuierait sur la loi en quelque sorte, puisqu'une fois que c'est voté, ça a force de loi.<sup>286</sup> » (MAI 70)

« Ça on n'en n'a plus envie. Donc il faut qu'on trouve, qu'on se donne de l'outil qui permette de verrouiller tout ça.<sup>287</sup> » (MAI 88)

L'usage du droit comme instrument de gestion efficace du droit des sols est à nuancer. Si le zonage du PLU est assez systématiquement respecté, les autres règles relatives à l'implantation sur la parcelle, la volumétrie ou l'aspect des constructions se traduisent par des pratiques moins rigoureuses (Bombenger, 2005). Pour le MAI 68, la principale difficulté d'une régulation par le droit tient dans la faible capacité du langage juridique à traduire dans des pratiques les objectifs de la commune.

« On voit très bien qu'il existe aujourd'hui deux-trois opérations qui ont été faites, qui allaient à la limite, dans le sens du concept de densification, mais tel que c'est fait, c'est nul. Les gens se sont engouffrés dans les règles existantes, et on n'avait pas les moyens de s'y opposer parce que sont les règles en vigueur, mais, à la sortie, cela donne à peu près n'importe quoi.<sup>288</sup> » (MAI 68)

Le sens même de l'énoncé de la règle d'urbanisme est ainsi sujet à caution puisqu'elle suppose que tout ce qui n'est pas expressément interdit est autorisé (Lassus, 2002). La portée nécessairement générale de ces règles ne parvient pas à couvrir la singularité des caractéristiques physiques et sociales des terrains sur lesquelles elles s'appliquent. En ce sens, tout le jeu des constructeurs (pour le meilleur et pour le pire) est d'utiliser au mieux ces règles existantes afin de maximiser leurs objectifs individuels. Ce jeu est d'autant plus aisé que souvent l'apparente rigidité des règles cache assez mal les multiples exceptions. Le foisonnement des normes de hauteur, de gabarit, de positionnement maximum ou minimum confère finalement une grande liberté de décision au constructeur. Au final, l'urbanisation d'un territoire n'est que la résultante de multiples choix individuels juxtaposés plus ou moins encadrés par une norme juridique d'urbanisme.

#### 4.3.1.4 Des relations différenciées au territoire

Les objectifs énoncés par les élus mettent en évidence une diversité de relations à leur territoire. Ces types de relations renvoient à des modes de connaissances qui oscillent entre des registres tantôt politiques, tantôt techniques, sans que l'on puisse spécifiquement rattacher un type de registre à un acteur identifié. L'expertise se réfère alors soit à une connaissance territoriale de

<sup>286</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie COM 70.

<sup>287</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

<sup>288</sup> Entretien individuel réalisé en mai 2010 à la mairie de COM 68.

type technique, désincarnée, abstraite et générale, soit à une expertise territoriale affective, concrète, vécue dans l'expertise directe et localisée.

Par exemple, le maire de COM 88 légitime son objectif de déclasser des terrains actuellement constructibles par des arguments liés à son expérience territoriale d'enfant. Ce discours affectif est réactualisé autour de considérations générales et indéterminées (« tout le monde dit que ») qui se justifient sur des critères esthétiques peu explicites.

« Moi de mon côté, je n'ai pas passé mon enfance à [COM 88], mais mes arrières grands-parents étaient de [COM 88] et je passais mes vacances à [COM 88]. Tous les jeudis, toutes les vacances je les passais à [COM 88]. Pour moi le plus bel endroit du monde c'était ce qu'on appelle le Plein. Le Plein, c'est la plaine, le pré. [...] En bordure de la rivière, du pont de la [nom du pont]... le plus bel endroit du monde c'était pour moi le pont de la [nom du pont], on voyait l'église, on voyait... [...] Aujourd'hui, quand on se met à cet endroit là, on voit les HLM, on voit le bâtiment communal, on voit toutes sortes de choses. Franchement, ce qui est sorti de terre ça m'a un peu... autant ce qui est sorti dans le Plein ça m'a dérangé. Au fil des ans, je pensais... Et je ne sais pas pourquoi, je pensais que c'était.... Encore récemment, quand le dernier conseil a fait du déstockage de matériaux... mais je ne savais pas dire pourquoi si vous voulez, je n'arrivai pas bien à l'exprimer. Et aujourd'hui je comprends bien que... tout le monde dit [COM 88] c'est beau. Et pourquoi [COM 88] c'est beau, c'est parce qu'on a conservé notre rivière, notre rideau d'arbres et puis des prés et puis voilà. Et puis qu'il faut le protéger, et puis voilà.<sup>289</sup> » (MAI 88)

Les possibilités de contester un tel objectif sont limitées dans la mesure où l'énonciateur est le seul à disposer des ressources cognitives permettant de justifier ce choix basé sur son expérience propre, aujourd'hui révolue, mais cependant bien concrète. En effet, récuser ce processus de justification par l'affect aurait alors pour conséquence de mettre en cause l'individu lui-même, la connaissance dont il dispose étant tout à la fois singulière - elle est propre au sujet - et constituante de l'individu qui la porte. Or dans le champ politique local, le maire est légitime à porter la décision collective. En ce sens, un amalgame se construit entre sa légitimité décisionnelle d'élu et sa forme de connaissance territoriale en tant qu'individu. La première forme de légitimité, institutionnelle, percole à travers un processus de légitimation de la seconde. Ce processus est renforcé par le discours de son adjointe à l'urbanisme qui, lors d'un autre entretien, se retrouve sur les mêmes éléments de paysage, mais de manière différente.

« Ce qui fait aussi le charme du village, c'est le fait que l'on est quand même entre le ruisseau, le pré, les prés de fauche, la forêt, l'habitat diffus. Si on commence à construire d'une manière anachronique dans le Plein, cela va casser l'image. Si des touristes viennent se promener chez nous, c'est aussi grâce à cela, et il faut préserver cela.<sup>290</sup> » (ADJ 88)

<sup>289</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

<sup>290</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

La relation au territoire est ici davantage esthétique qu'affective. Elle s'appuie non plus sur une expérience vécue et intime, mais sur des considérations économiques. Elle légitime également la nécessité de préservation, mais au travers de son appréciation propre présentée comme une réalité factuelle et générale (« ce qui fait aussi le charme du village, c'est le fait »). L'assentiment des visiteurs extérieurs renforce la valeur du jugement.

Le degré d'implication individuelle est donc nuancé entre les individus. C'est ainsi que le maire de COM 68 parlera de sa commune dans un registre plus technique.

« L'idée est que l'ensemble de la population française augmente, on est dans le mouvement. [...]. Par rapport à l'ensemble du Pays [nom du Pays], on a un niveau de revenu par habitant qui est sensiblement plus élevé. Cela se traduit par le prix du terrain, le marché. En fait, si on ne fait pas attention là-dessus en disant qu'on cherche à étendre, à accroître, on va se retrouver avec un village de cadres supérieurs ou de gens qui travaillent à l'extérieur, si possible en Suisse, pour se payer les terrains. Je ne pense pas que, sociologiquement, ce soit une bonne chose. [...]. C'est une donnée qu'on sent dans le Pays [nom du Pays] où les centres urbains, genre [nom de deux petites villes], deviennent plus populaires et les villages alentour sont des villages de riches qui peuvent se payer le cadre de vie. [...] C'était la première idée. La deuxième qui est inscrite dans le cœur du projet est aussi l'économie de terres agricoles. C'est le côté qu'on retrouve d'ailleurs maintenant dans les textes nationaux. On voudrait travailler dans cette direction. Là, j'ai besoin des réponses techniques. Si on fait une projection de population, on n'a pas envie de faire un nouveau PLU dans cinq ans. Peut-on s'en sortir avec zéro nouvelle terre agricole consommée ? Je ne suis pas en capacité de le dire. Nous ne sommes pas favorables à dire : « on ouvre et on s'en fiche ». La logique, c'est : économie ; ce qui signifie qu'il faut mieux utiliser les dents creuses aujourd'hui, mais avec cette question environnementale. Si on dit : « mieux valoriser aujourd'hui les dents creuses existantes pour densifier », il faut encore maintenir les couloirs écolos et ne pas faire n'importe quoi non plus. L'équilibre, cela ne veut pas dire qu'on va maintenir toutes les dents creuses aujourd'hui.<sup>291</sup> » (MAI 68)

Ce discours se caractérise par un changement d'échelle. Le territoire communal est replacé dans la dynamique nationale et régionale (par rapport au Pays et aux autres communes). Il est également saisi dans le temps en termes d'évolution. Enfin, il est questionné au regard des nouvelles orientations législatives (économie des terres agricoles) et d'éléments de langage relevant des sphères techniques (principe d'équilibre, corridors écologiques, perspective sociologique, dents creuses, etc.). Son raisonnement s'articule dans une rationalité causes-conséquences qui s'appuie sur la recherche de solutions techniques.

Pour sa part, le maire de la COM 70 porte une vision relativement proche de son homologue de la COM 68. Les éléments de langage sont cependant moins emprunts de technicisme. Le raisonnement est plus nuancé et use de tournures discursives moins orientées vers l'action. L'approche affective ou esthétique est très peu présente. L'attache au territoire est également

<sup>291</sup> Entretien individuel réalisé en mai 2010 à la mairie de COM 68.

moins mise en avant. Le PLU est alors désigné comme un outil fédérateur permettant de transiger avec les propriétaires au bénéfice de la commune.

Les élus expriment donc des conceptions de leur territoire et de la procédure d'élaboration du PLU qui relèvent de registres différenciés. Ceux-ci oscillent entre des conceptions techniques et juridiques de l'action publique et des conceptions plus ancrées dans le local. Ces dernières s'appuient sur une dimension affective avérée et des rationalités individuelles qui tirent leur force davantage de la position sociale occupée par l'acteur que de la substance des raisonnements.

Notons également que le maire MAI 88 et les adjoints des trois communes s'expriment essentiellement dans l'action. Les deux autres maires MAI 68 et MAI 70 s'expriment d'une manière plus réflexive et commentent leur action, la mette en perspective avec des enjeux d'échelles temporelles et spatiales qui dépassent le PLU de leur commune. À l'échelle d'une même commune, les approches du maire et de son adjoint ne présentent que peu d'opposition entre elles.

#### 4.3.1.5 Des registres d'expertise variés

Ces discours oscillant entre expertise technique traditionnelle et expertise affective méritent d'être mis en perspective avec les représentations et pratiques portées par les acteurs du projet d'urbanisme de la charte. Il semble pertinent à ce stade de s'interroger sur les processus de rencontre entre les différents univers de rationalité de ces acteurs. L'analyse présentée à la section 4.1 permet de classer le discours du parc dans un registre politique. Par leur caractère plus idéal qu'opérationnel, les mesures du volet urbanisme de la charte s'apparentent davantage à un discours sur l'action qu'à un discours de l'action. Elles n'énoncent pas immédiatement ce qu'il faut faire, mais incitent les signataires de la charte à intégrer ces orientations dans leurs pratiques.

L'interaction de ces mesures avec les pratiques des élus communaux n'est donc pas un processus simple d'adéquation/inadéquation. La figure IV - 13 propose une modélisation des discours des acteurs saisis au  $t_0$  de l'expérimentation (cf. 3.1.1.2). Bien évidemment, elle doit être prise avec précaution tant les modes d'énonciation que les contenus des discours de ces acteurs ne sont pas univoques.

Figure IV - 13. Perceptions du territoire et objectifs des PLU avant l'expérimentation SIU

	Approche dominante du territoire	Échelles de perception espace / temps	Discours adopté
ADJ 88, MAI 88	Affective	Communale / court terme	De la pratique
ADJ 68, ADJ 70	Pragmatique	Communale / indéterminée	De la pratique
MAI 70	Globalisante / Pragmatique	Communale et intercommunale / court et moyen terme	De et sur la pratique
MAI 68	Globalisante / Technique	Communale, régionale et nationale / moyen terme	Sur la pratique
PARC	Globalisante	Indéterminée / moyen terme	Sur la pratique

Ce modèle permet cependant de dessiner les perspectives spatiales, temporelles et relationnelles dans lesquelles ces acteurs positionnent leur action territoriale. Ces combinaisons variées de registres engendrent des traitements différenciés des enjeux. Par exemple, les approches globalisantes s'accompagnent d'un discours davantage réflexif, moins orienté sur l'opérationnalisation des pratiques d'aménagement. La perspective du MAI 68 est ainsi celle qui se rapproche davantage du discours énoncé par les agents du Parc (cf. 4.1). Concomitamment, c'est celle qui par son approche idéale est la plus éloignée des considérations pratiques.

Au final, les intentions formulées par les acteurs par rapport au PLU mettent en évidence une diversité d'attentes qui réfèrent à des registres variés de connaissances et de relations au territoire. La mise en œuvre de la démarche de recherche-action SIU doit s'adapter à cette diversité de contextes sociaux qui constituent la « paillasse » de l'expérimentation en sciences territoriales.

4.3.2 Les dispositifs d'expérimentation mis en place dans chaque terrain

Sur chacune des communes, l'expérimentation SIU n'est pas conduite de manière similaire. L'annexe E - 4 permet de saisir le stade d'avancement et le rythme de travail des communes. Ces différences notables s'expliquent par un décalage au  $t_0$  de l'expérimentation<sup>292</sup>, mais aussi par la capacité de négociation collective et des modalités de travail de l'équipe municipale sur lesquelles nous reviendrons aux chapitres V et VI.

Le maire de la COM 70 a été présent à chacune des réunions organisées dans le cadre de la préparation du chapitre urbanisme de la charte<sup>293</sup>. Il s'est rapidement porté volontaire pour l'expérimentation SIU. Lors de l'entretien initial avec les élus en octobre 2008, la communauté de

<sup>292</sup> Les entretiens individuels initiaux avec les élus ont eu lieu à partir d'octobre 2008.

<sup>293</sup> Cf. section 4.1.

communes avait déjà recruté un bureau d'études (BET 70) chargé de la maîtrise d'œuvre du PLU. La première séance de travail avec quelques élus, la chambre d'agriculture, la DDT et le Parc s'est tenue en juin 2009 et portait sur la présentation du diagnostic communal.

Pour les communes COM 68 et COM 88, l'accompagnement s'est fait plus en amont puisqu'une aide à la préparation de la procédure d'appel d'offres pour le recrutement du prestataire d'études a été réalisée. La COM 88 a mis longtemps à publier puis à sélectionner la maîtrise d'œuvre. Pour la COM 68, la commune a utilisé conjointement la procédure discutée avec le Parc et une procédure standard proposée par une association d'élus. Pendant la période de consultation, un bureau d'études a signalé une faille juridique susceptible d'entamer la légalité de la procédure et donc de conduire à son annulation. Pour éviter cette situation, la commune a annulé le premier appel d'offres et a ouvert un nouveau marché public de mise en concurrence, ce qui a retardé le recrutement du bureau d'études et le lancement de la procédure de PLU.

Pour tenir compte de cette situation, l'expérimentation SIU a été prolongée de mai à décembre 2010. Dans les faits, le suivi a été prolongé jusqu'en mars 2011. La figure IV - 14 met en évidence l'avancement de l'expérimentation sur chacune des trois communes à la fin de l'expérimentation. En juin 2011, le PLU de la COM 70 a été approuvé, la démarche SIU a donc été menée à son terme. En mars 2011, la COM 68 finalisait son PADD et la COM 88 discutait son projet de village.



Figure IV - 14. Mise en œuvre des différents outils de la démarche SIU

Démarche type SIU	COM 68	COM 70	COM 88
11. Énonciation des objectifs et besoins communaux : questionnaire initial aux élus municipaux			
12. Présentation mesures URD du projet de charte			
21. Appui technique élaboration du cahier des charges de consultation			
31. Accompagnement des réunions			
32. Porter à connaissance Parc (dont base Occsol 2500) (MCT)			
33. Diagnostic agricole (chambre d'agriculture) & réunion spécifique agriculteurs			
41. Accompagnement des réunions			
42. Évaluation des scénarios (MET) : reprise du questionnaire aux élus, formulation des critères, élaboration et confrontation des scénarios			
43. Simulation des scénarios (MMT)			
44. Accompagnement de la concertation			
51. Évaluation spatiale des nouveaux zonages (MCT et MET)			
61. Avis du Parc sur le PLU arrêté	-		-
62. Évaluation du suivi du PLU			
<div> <div></div> <div></div> <div></div> </div> <div> Étape non-réalisée Étape partiellement réalisée Étape réalisée </div>			



## Conclusion du chapitre IV

À travers l'analyse du processus de négociation des mesures d'urbanisme de la charte, le chapitre IV met en évidence les relations des élus communaux aux autres institutions de l'action publique territoriale. L'analyse dessine les contours de notre hypothèse de « régulation locale » à l'échelle territoriale.

Le cadre décisionnel se caractérise par le grand nombre d'acteurs impliqués dans le projet de charte. L'attitude la plus évidente vis-à-vis de ce projet territorial semble être l'indifférence des élus communaux. Les oppositions, finalement peu nombreuses, mais relativement virulentes, sont très hétérogènes et ne parviennent pas à se coaliser. Même la revendicative Communauté de communes de la Vallée de Munster ne fait pas l'unanimité parmi ses membres. Le principal grief des acteurs communaux ruraux est le maintien de leur autonomie décisionnelle locale. Or le contexte réglementaire évolue très rapidement (cf. 2.1). Même la gestion du droit des sols, compétence communale depuis près de trente ans, fait l'objet d'un débat sur l'opportunité de son transfert à l'échelle intercommunale. Ainsi, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 renforce les dispositions d'incitation à la réalisation de PLU intercommunaux. Elle généralise les dispositifs de SCOT et renforce leur contenu prescriptif. Dans ce contexte, peu (re)connu des élus locaux ne siégeant pas au Comité syndical, le projet de troisième charte du Parc des Ballons des Vosges apparaît comme un nouveau risque de dépossession d'une des dernières compétences dont les communes disposent en propre. Les discussions portent davantage sur la régulation des relations entre les communes et le Parc que sur le contenu de la norme elle-même. Les principes d'urbanisme ne sont pas contestés. La plupart du temps, ils ne sont même pas discutés. En effet, pour la plupart des élus locaux, les pratiques urbanistiques actuelles ne sont pas identifiées comme génératrices de problèmes. Même s'il mobilise des élus, le projet urbanisme de la charte est politiquement peu investi. Ce sont moins les tensions et les conflits que l'absence de réaction dans de nombreuses communes qui interroge la relation des acteurs territoriaux à leur(s) espace(s) de vie et à son évolution.

Lorsque les débats se cristallisent en conflits, le contexte de négociation de la charte ne permet pas la rencontre entre les parties. Les élus municipaux les plus véhéments semblent avoir bien conscience des obligations du Parc vis-à-vis des instances nationales. Mais faute d'avoir accès à ces scènes, ils multiplient les oppositions au Syndicat mixte des Ballons. Ce dernier apparaît démuné politiquement et peu soutenu sur le plan institutionnel. Ses instances de tutelles régionales

ne manifestent pas publiquement leur soutien au projet<sup>294</sup>. Les acteurs nationaux n'interviennent qu'en émettant des injonctions, mais sans jamais rentrer dans l'interaction locale. C'est ainsi que dans la dynamique de régulation locale de l'urbanisme, l'administration déconcentrée de l'État est peu présente. Les échelles d'action des protagonistes en opposition sont très éloignées. Les communes, échelon de base du système institutionnel français, ne rentrent jamais en interaction avec les services et les instances ministérielles. Ni les Directions départementales des territoires, ni les communautés de communes, les Départements ou les Régions ne se positionnent comme des tiers susceptibles de constituer des relais, des « acteurs-passeurs » (Hamman, 2008) permettant de construire une scène de médiation entre les intérêts antagonistes. La faiblesse institutionnelle et politique de l'intercommunalité rurale est patente, de même que la disqualification de l'État décentralisé auprès des élus locaux. Dans le cas présent, le modèle de la régulation croisée qui voyait l'État local cogérer les décisions avec les notables semble avoir vécu.

La dynamique de régulation locale du droit des sols se traduit ici à travers un ensemble de tensions, voire de conflits, dans lesquels les belligérants ne se rencontrent pas faute de dispositif d'interaction. Le Parc naturel régional est le catalyseur des tensions entre local et global. L'institution est finalement placée dans une zone de fragilité puisqu'elle constitue une structure d'interface tout à la fois « ascendante et descendante » (Lajarge, 2007, p.76). Elle est à la fois investie par l'État des politiques nationales d'environnement et attendue des communes rurales comme un outil à leur disposition. Le Parc des Ballons des Vosges n'ayant pas réussi en vingt ans à se positionner comme un acteur reconnu de l'action publique territoriale, la révision de sa charte constitue le moment où il doit donner des gages d'efficacité aussi bien aux partenaires territoriaux qui le financent qu'à l'État central qui le labellise. Il est ainsi tiraillé entre les deux injonctions contradictoires qui légitiment son existence et qui ne se confrontent jamais pour faire émerger un accord minimum sur les vocations, les objectifs et l'action du PNR.

Ce tiraillement apparaît comme une spécificité de cette institution qui n'a pas réussi à fédérer les acteurs territoriaux pour construire un discours commun sur l'évolution de son territoire. L'incapacité des élus du Syndicat mixte des Ballons des Vosges à porter et à défendre un projet collectif de charte constitue tout de même une situation peu fréquente pour une institution qui a vingt ans d'existence. En interne à l'institution, faute de portage par les élus, la Direction du Parc négocie des arrangements ponctuels, de gré à gré, avec les différents acteurs locaux, régionaux et nationaux pour limiter les dissensions. Ce faisant, elle marginalise le travail réalisé par l'équipe technique sur les différentes approches sectorielles (notamment l'urbanisme). Elle génère ainsi des tensions et des conflits au sein même de la structure. La dynamique de négociation du projet territorial se caractérise donc par un système de négociations individuelles, multiples et parallèles,

---

<sup>294</sup> Notons que le contexte des élections régionales des 14 et 21 mars 2010 ont pu avoir une influence. Mais de manière générale, le Parc naturel régional des Ballons des Vosges est peu porté et soutenu sur le plan politique.

mais faiblement intégrées entre les différentes échelles de l'action publique. Peu mobilisés si ce n'est dans l'opposition sectorielle ou individuelle, les élus communaux, intercommunaux et régionaux ne sont ni en mesure de proposer un projet collectif, ni d'amender et de s'approprier celui esquissé par les travaux sectoriels de l'équipe technique du Parc en 2008. Le Syndicat mixte ne parvient pas à proposer un projet partagé qui fasse sens à des acteurs politiques répartis sur trois régions institutionnelles et que rien ne rassemble spécifiquement. À force d'ajustements ponctuels qui s'étalent sur plus de quatre ans, le projet de la charte finit par être en retard sur les évolutions rapides et incessantes des législations de l'urbanisme et de l'environnement. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'avant même son approbation et alors qu'elle court sur douze ans, le volet urbanisme de la charte semble au mieux énoncé les dispositions nationales du Code de l'urbanisme. Au final, la charte n'a pas permis de traduire la norme universelle définie par la loi en une norme territoriale spécifique aux Ballons des Vosges.

Cette situation a des effets concrets sur la conception de la démarche SIU. L'évaluation de la prise en compte des principes d'urbanisme de la charte dans les PLU aurait nécessité un travail de déclinaison en critères. Or, le niveau de généralité des principes, l'impossibilité de faire travailler les acteurs du Parc sur une déclinaison opérationnelle en critères et l'absence de hiérarchisation entre les principes rendent inapplicable le protocole initial imaginé pour la démarche SIU. En effet, l'évaluation multicritère nécessite la création d'un référentiel territorial de comparaison entre les effets des politiques et leurs objectifs. Par ailleurs, la négociation de la charte a mis en évidence une diversité de représentations territoriales des élus. La démarche SIU est ainsi réorganisée afin d'être plus adaptée à la revendication d'autonomie décisionnelle des communes et davantage en adéquation avec ces modes de représentations territoriales sous affect (Roux, 2005). Faute de pouvoir négocier sur la base des prérequis d'explicitation des préférences, de bonne foi des participants et de volonté d'arriver à un accord global, l'usage du logiciel d'évaluation multicritère est abandonné (cf. 2.3.2). Il cède la place à une approche multicritère négociée autour d'objets intermédiaires (cf. 2.3) sur lesquels nous reviendrons aux sections 5.2 et 6.2. L'enjeu pour le chercheur est alors d'imaginer des critères de synthèse relatifs aux pratiques spatiales d'acteurs non techniques tout en intégrant la complexité des objectifs d'un urbanisme rural durable.



## **CHAPITRE V**

### **LES PROCESSUS DE NÉGOCIATION DE LA NORME LOCALE D'URBANISME**

Ce chapitre porte sur les modalités de négociation de la norme locale d'urbanisme à l'échelle communale. L'objectif est de comprendre comment s'opère le passage de l'énoncé de la loi à la définition des règles locales du plan local d'urbanisme. À partir de l'analyse croisée des trois terrains d'étude, l'expérimentation SIU révèle la manière dont opèrent les processus d'accompagnement de la décision locale d'urbanisme. Au cours de ce travail, les différents acteurs vont s'exprimer sur la négociation locale à l'œuvre dans les trois communes. Ils vont également mettre en perspective ces processus singuliers avec leurs pratiques quotidiennes, professionnelles ou politiques, de l'action publique. La négociation locale des règles est ici appréhendée selon trois entrées qui permettent de préciser les contours d'un modèle interprétatif de la « régulation locale » de l'urbanisme.

La section 5.1. confronte ainsi les représentations sociales que les acteurs de la négociation portent les uns sur les autres. Cette analyse met en évidence les relations d'interdépendance de leurs actions. Elle révèle l'existence d'une scène d'interrelation entre les acteurs professionnels de l'urbanisme. Cette scène territoriale, constituée à l'échelle départementale, est faiblement structurée sur le plan institutionnel et formel. Elle agit à la manière d'un réseau social tacite. Elle véhicule des interprétations territoriales de la norme universelle construites à partir de la récurrence des pratiques aménagistes dans l'élaboration des PLU.

La section 5.2 analyse à partir de l'exemple de la commune COM 70 les pratiques de la négociation de la norme locale d'urbanisme. Elle précise les modalités pratiques de circulation des connaissances entre les divers acteurs. Parallèlement à la scène locale de négociation du PLU prévue par le Code de l'urbanisme, elle met ainsi en évidence l'existence de scènes informelles dans lesquelles évoluent les élus et les usagers de l'espace. S'appuyant sur la proximité sociale, cette scène politique rentre fréquemment en interaction avec la scène locale d'élaboration du PLU.

La section 5.3 met en perspective les enseignements issus des deux sections précédentes autour de la question des facteurs orientant la prise de décision locale. S'appuyant sur les trois études de cas, elle replace la négociation des règles d'urbanisme dans le cadre plus globale de l'action publique communale et territoriale. Elle caractérise la structure du modèle de régulation locale de l'urbanisme en proposant en conclusion une première synthèse issue de l'analyse des pratiques observées dans le cadre de l'expérimentation SIU.

## **5.1 Représentations sociales croisées des acteurs en présence**

Les acteurs impliqués dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme développent, chacun à leur échelle, des modes d'action spécifiques. La démarche de PLU ne représente qu'un volet de leur environnement d'interaction quotidien. Celui-ci est constitué par l'ensemble des échanges dans lesquels s'inscrit la vie sociale d'un acteur.

L'enjeu de cette première section est de présenter l'environnement d'interaction de chaque type d'acteur impliqué dans le PLU (5.1.1). Chaque individu est à la fois le produit et le producteur de représentations sociales qui qualifient l'action des personnes avec lesquelles il rentre en interaction (5.1.2). La section 4.1 ayant présenté les modalités d'action du Parc, nous abordons ici principalement celles des bureaux d'études techniques (BET), des Directions départementales des territoires (DDT), des Chambres d'agriculture (CA) et des élus. L'action du Parc est analysée à travers le regard que les autres acteurs de la démarche de PLU portent sur celle-ci.

### **5.1.1 Les modes d'intervention des acteurs**

Pour chacun des protagonistes de l'expérimentation SIU, cette sous-section analyse les zones de rapprochement et de divergence entre les différents acteurs. Elle étudie également les contraintes de leur environnement d'interaction quotidien, celui-ci définissant les possibilités de rencontre, d'échange et d'hybridation entre les connaissances, les valeurs et les objectifs qui interagissent. Réalisée à partir de l'observation participante, la figure V -1 met en évidence la diversité des modes de négociation des règles des plans locaux d'urbanisme.

Elle montre une diversité de pratiques collectives dans l'élaboration du PLU. La densité des interactions est ainsi tributaire des modalités d'implication au niveau communal.

Figure V - 1. Modalités d'association et de concertation dans les démarches de PLU

	COM 68	COM 70	COM 88
Niveau et type d'implication des élus municipaux	Collective (commission urbanisme)	Individuelle (maire)	Individuelle
Leadership	Maire : politique Adjoint : procédure	Maire	Inexistant
Niveaux d'implication des acteurs pendant les réunions techniques			
Bureau d'étude (BET)			
Parc			
Chambre d'agriculture			
DDT (État local)			
Concertation avec la population			
Légende : NIVEAU			
	FORT	MOYEN	FAIBLE
			NUL

#### 5.1.1.1 Les élus municipaux

La section 4.3 a mis en évidence une diversité de registres de représentation du territoire chez les élus locaux. Dans la conduite de la démarche du PLU, trois pratiques différenciées de l'action publique locale apparaissent dans chacun des terrains. Elles se singularisent aussi bien à travers les modalités de conduite du projet de PLU au sein de l'équipe municipale, que dans les choix d'association des personnes publiques ou de concertation avec la population (cf. figure V - 1).

(1) *Commune COM 68*. Le suivi du projet de PLU est collectif. À chaque réunion, l'adjoint à l'urbanisme (ADJ 68), le premier adjoint, le secrétaire de mairie et le maire (MAI 68) sont présents. Généralement, deux ou trois autres conseillers municipaux y participent également. La procédure est coordonnée par l'adjoint à l'urbanisme. Les ambitions du projet sont clairement affichées par le maire qui propose un discours très structuré. Le secrétaire de mairie, en poste depuis près de 35 ans, a une connaissance très fine des transactions foncières et de l'historique de la plupart des familles du village. Dans leur mode d'expression, les élus parlent presque toujours à la première personne du pluriel. La dimension collective de l'action municipale est renforcée par la mise en place d'une « commission réunie » à un rythme hebdomadaire. Elle permet ainsi aux adjoints municipaux d'évoquer les affaires courantes et de discuter des projets.

Parmi les personnes publiques associées, l'État n'a jamais participé à la démarche locale bien qu'il ait transmis un « porter à connaissance<sup>295</sup> ». Pour leur part, le Parc et la chambre d'agriculture (CA 68) sont présents à toutes les réunions techniques. La population est associée à travers des réunions de consultation des agriculteurs, du monde économique et des « forces vives »

<sup>295</sup> Selon les dispositions de l'article L.121-2 du Code de l'urbanisme, le Préfet porte à la connaissance de la commune les informations dont il dispose concernant les dispositions réglementaires applicables ainsi que les études concernant le territoire de la commune.

(associations locales notamment). Le bureau d'études techniques (BET 68) est présent aux différentes réunions techniques, mais ne participe pas aux réunions de consultation sectorielle<sup>296</sup>. Il ne participe qu'à quelques-unes des réunions sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

(2) *Commune COM 70*. L'élaboration du PLU se caractérise par le leadership du maire (MAI 70). Il est le seul élu à s'exprimer pendant les rencontres techniques. Trois conseillers participent au démarrage de la démarche. À partir de l'étape de réalisation du zonage-règlement, seul un adjoint (ADJ 70) est présent. Il n'intervient que sur des points très ponctuels comme la définition du zonage. Il dispose d'une bonne connaissance des différents propriétaires. La démarche est donc personnifiée autour du maire, bien que ses objectifs soient assez ajustables et variables. Vis-à-vis de la population, la concertation est faible et peu développée. Dans l'association des personnes publiques, le Parc est présent à chaque rencontre. La Direction départementale des territoires de Haute-Saône (DDT 70) n'est venue que lors d'une rencontre pour présenter le projet à la connaissance de l'État. La Chambre d'agriculture (CA 70) participe ponctuellement lorsqu'elle est sollicitée. Le BET 70 assure la conduite de la démarche.

(3) *Commune COM 88*. La CA 88, le Parc et la DDT 88 (pour deux des trois rencontres) sont très présents. L'Office national des forêts a également assisté à une réunion. L'élaboration du PLU n'est pas coordonnée au niveau communal. Les élus ne semblent pas savoir exactement pourquoi ils ont engagé une procédure de PLU. L'équipe municipale présente une faible cohésion interne et ne partage pas d'objectifs communs sur le devenir du territoire. Lors des deux premières réunions portant sur le diagnostic, le maire (MAI 88) est relativement absent (soit il est présent mais fait autre chose, soit il s'absente pendant la réunion). L'équipe municipale est représentée par deux adjointes, dont celle à l'urbanisme (ADJ 88) et un ou deux conseillers qui ne participent que sporadiquement à la totalité de la réunion. L'adjointe à l'urbanisme porte un discours personnel sur lequel ni sa collègue adjointe, ni le maire ou un autre conseiller ne réagissent. Ses interventions sont presque toujours des réactions visant à fustiger les propositions et les remarques des personnes publiques sur les principes de l'urbanisme durable (cf. 4.1). Le BET 88 est en retrait, il n'intervient pratiquement pas, ni en réaction aux remarques des personnes publiques, ni pour questionner ou relancer les élus. Pendant la durée de l'expérimentation, aucune réunion publique n'a eu lieu.

---

<sup>296</sup> Le maire a souhaité la mise en place de réunions de concertation thématiques sur le PADD. Trois réunions (agriculture-forêt, associations, monde économique) ont eu lieu ainsi que deux réunions générales de concertation avec la population, une sur le diagnostic et l'autre sur le PADD.



Les terrains montrent trois modes de travail collectif et de leadership différenciés en fonction des contextes.

(1) Pour la COM 70, le leadership est exercé par le maire, de manière univoque, tant dans la conduite du projet que dans son contenu. Cette situation semble davantage résulter d'un relatif désintérêt de ses conseillers municipaux que de l'exercice « autocratique » du pouvoir local (toute proportion gardée par ailleurs).

(2) Pour la COM 88, le maître d'ouvrage est peu identifiable. Au démarrage de la procédure, le maire est absent, aucun objectif municipal n'est clairement énoncé et l'adjoint à l'urbanisme fait des interventions sporadiques qui ne sont pas relayées par ses colistiers. Cette situation aboutit à l'absence de projet explicite, de maître d'ouvrage identifié, des acteurs internes à l'équipe municipale qui s'expriment peu et finalement des personnes publiques associées plus nombreuses que les élus locaux lors des réunions.

(3) Pour la COM 68, le leadership politique est exercé par le maire et la gestion procédurale de la démarche par son adjoint à l'urbanisme. Le partage du projet politique municipal apparaît explicitement et renvoie au programme électoral de l'équipe (cf. 4.3.1). Dans ces trois communes composées de 15 à 19 conseillers municipaux, la mobilisation des élus dans l'élaboration du PLU demeure relativement faible. Au mieux, les réunions techniques réunissent cinq conseillers. Parmi les présents, les relations d'autorité sont relativement marquées. Si c'est moins affirmé dans l'équipe de COM 68, il n'est reste pas moins que les équipes sont caractérisées par l'absence explicite de débats entre conseillers et le rôle prééminent du maire et/ou de son adjoint dans la prise de parole.

« On va essayer de communiquer le plus possible, mais même au sein du conseil municipal, sur quinze, on a deux conseillers impliqués. Cela me déçoit un petit peu puisque c'était mon cheval de bataille [...] A priori, ils suivent notre avis, mais sans être persuadés de quoi que ce soit, ils ne sont pas vraiment motivés.<sup>297</sup> » (ADJ 88)

Ces derniers sont souvent les seuls à interagir verbalement avec le BET et les personnes publiques. La négociation se caractérise ainsi par un faible nombre de participants et des échanges généralement limités à un ou deux membres de l'équipe municipale qui agissent comme les porte-paroles de la commune.

---

<sup>297</sup> Entretien individuel mené en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

### 5.1.1.2 Les bureaux d'études techniques (BET)

Les trois BET impliqués dans l'expérimentation définissent plus ou moins tous leur rôle comme celui de « crayon des élus <sup>298</sup> » (BET 68). Leur mission consiste à traduire dans un cadre juridique les objectifs du projet politique des élus. La relation est présentée comme commerciale entre un client et un prestataire. Les trois BET diffèrent cependant les uns des autres par le regard qu'ils portent sur les projets formulés par les élus et la manière dont ils envisagent leur légitimité à faire évoluer la substance de ces propositions.

Ainsi, le BET 68 réalise sa mission dans le respect des choix posés par les élus, sans chercher à les amender. Le travail consiste alors essentiellement à formaliser ces doléances dans un langage juridique et technique acceptable par les différentes institutions supracommunales. L'action des personnes publiques est alors conçu comme un ensemble « de filtres à franchir », tant institutionnels que vis-à-vis de la population. Sa mission est un accompagnement de projet qui s'appuie au maximum sur les objectifs de la commune. Le BET n'a pas vocation à remettre en question la totalité du projet, mais davantage à le cadrer pour qu'il soit acceptable techniquement, socialement et réglementairement.

Le BET 88<sup>299</sup> énonce quant à lui une tendance assez différente de son homologue haut-rhinois. Pour lui, les élus ruraux n'ont généralement pas de projet d'urbanisme entendu au sens de vision prospective, structurée et globale, de l'avenir de leur commune. La plupart du temps, il s'agit de souhaits d'équipements, scolaires ou médicaux, et de l'ouverture de nouveaux terrains à la constructibilité. Le BET se définit alors comme une interface technique entre les dispositions réglementaires, les élus, la population et les personnes publiques. Il a ainsi vocation à faire émerger le projet et à le justifier techniquement et juridiquement. Si dans le cas du BET 68, le projet politique préexiste et doit être modifié a minima, dans le cas présent, le projet n'existe pas et doit donc être formulé. L'action n'est donc pas seulement juridique et technique, elle sous-tend aussi une dimension politique avérée.

Le BET 70 se définit comme un hybride entre ces deux tendances, entre accompagnateur et producteur de projet. Dans la pratique, il s'approche pourtant assez sensiblement de son homologue BET 68. À l'exception notable de la COM 70 dont le maire défend d'autres objectifs en parallèle, ce technicien constate que la quasi-totalité des maires souhaite uniquement ouvrir des terrains à l'urbanisation pour répondre à une demande éventuelle de terrains à bâtir. Sa mission a alors pour objectif de concilier un cadre réglementaire en évolution avec les caractéristiques locales du foncier. La notion de projet d'urbanisme ne renvoie donc pas à une vision prospective et générale de l'évolution du territoire communal. Elle résulte davantage d'un travail de légitimation

<sup>298</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 68.

<sup>299</sup> Entretien individuel réalisé par téléphone avec le BET 88 en février 2011.

et de mise en ordre a posteriori consistant à rendre acceptable par les personnes publiques une juxtaposition de projets très ponctuels.

Le discours que les bureaux d'études portent sur leurs pratiques professionnelles diverge ainsi sensiblement de l'image idéale-typique du projet urbain présentée au paragraphe 2.1.1.1. La dimension politique qui préside aux choix d'aménagement (bien que très présente) est occultée par des considérations techniques et juridiques. Cette approche techniciste de l'urbanisme leur permet de tenir un discours critique sur les pratiques communales des élus.

« Les projets sont rarement de très bons projets au sens de la philosophie d'urbanisme que l'on pourrait imaginer aujourd'hui, au XXI<sup>e</sup> siècle. Faut-il faire des écoquartiers, faut-il faire des connexions intelligentes, faut-il faire des choses durables ? Nous sommes souvent obligés de gratter pour trouver quelque chose de pertinent sur ces sujets-là.<sup>300</sup> » (BET 68)

Cette dépolitisation de leur action au profit d'un rôle technique permet aux BET de se désresponsabiliser sur les élus des situations-problèmes (cf. 2.3.1.2) engendrées par les pratiques héritées de l'urbanisme. Dans leur relation commerciale avec la commune, les BET rappellent la sous-évaluation du coût des prestations. Conjugée à une augmentation des exigences en matière d'évaluation environnementale, cette situation produit des études territoriales relativement stéréotypées.

#### 5.1.1.3 Les Directions départementales des Territoires (DDT)

La section 2.1. a présenté les modalités institutionnelles de transformation de l'action de l'État à travers l'hypothèse de l'émergence d'une dynamique de régulation locale de l'urbanisme. Traditionnellement, les missions de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme sont au nombre de trois.

(1) La mission régalienne de l'État se traduit par la préparation du porter à connaissance et le contrôle de légalité du PLU.

(2) La mission d'association renvoie à sa participation en tant que personne publique associée.

(3) La mission de mise à disposition de l'État est une assistance de la commune pour le suivi d'exécution du marché public d'élaboration du PLU par un BET<sup>301</sup>.

Dans le cadre des réorganisations actuelles, les techniciens rencontrés insistent tous sur l'instabilité des procédures réglementaires et des modalités d'action administrative et technique de

<sup>300</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 68.

<sup>301</sup> Rappelons que la réalisation technique en régie des études territoriales et des anciens plans d'occupation des sols a disparu progressivement à partir des années 2000.

l'État. La mission de mise à disposition a pratiquement disparu dans les pratiques. L'État continue à financer l'élaboration des PLU à hauteur d'environ 50 % dans le cadre de la Dotation générale de décentralisation, à laquelle peuvent s'ajouter des aides complémentaires notamment des départements. Actuellement, les trois DDT poursuivent leur mission régaliennne. En revanche, les DDT 68 et 70 n'ont pas participé aux réunions d'élaboration des PLU de COM 68 et COM 70 dans le cadre du principe d'association. La DDT 88 est plus présente et participe à la plupart des rencontres. Dans le cadre de la réorganisation des services et des réductions d'effectifs, les services anticipent cependant une priorisation des missions qui aboutira sans doute dans quelques années à la disparition des missions d'association et de mise à disposition, comme c'est déjà le cas dans d'autres départements<sup>302</sup>.

Ce recentrage des services déconcentrés sur les missions régaliennes s'accompagne d'un accroissement des exigences liées par exemple au porter à connaissances (PAC) dont le contenu est régulièrement complété de dispositions techniques et réglementaires diverses. Avec l'intégration des thématiques liées au Grenelle de l'environnement, notamment sur les questions énergétiques et la généralisation des schémas de cohérence territoriale, la préparation des PAC deviendra une mission de plus en plus prégnante des bureaux urbanisme des DDT. Cette situation est complexifiée par une expertise plurielle de l'État, mais dont la synthèse territoriale et l'interaction avec les élus est principalement le fait des bureaux urbanisme des DDT. En effet, depuis quatre ou cinq ans, les autres services déconcentrés n'interviennent plus en commune. Les techniciens des bureaux urbanisme réalisent des synthèses, mais ne possèdent pas les expertises et les compétences dans les champs spécialisés concernant par exemple la qualité sanitaire des eaux ou la gestion patrimoniale des monuments historiques. Ainsi, la technicisation des procédures d'urbanisme et la multiplication des champs sociaux couverts par l'urbanisme induisent un accroissement des spécialisations techniques. Mais ces connaissances et savoir-faire de l'administration sont de moins en moins expliqués dans les territoires en raison du manque de personnel mobilisable sur le terrain.

Parallèlement, la politique de rationalisation de l'action de l'État déconcentré (cf. 2.1.2.3) menée depuis une dizaine d'années et le transfert de certaines compétences (comme l'entretien du réseau routier aux conseils généraux) ont abouti à une réorganisation des subdivisions territoriales qui constituaient souvent pour les élus des antennes de proximité. Par exemple, dans le département du Haut-Rhin, huit subdivisions territoriales des ex-DDE ont été supprimées en 2007<sup>303</sup>. À la connaissance par la pratique, l'État substitue ainsi une connaissance par l'expertise technique, s'appuyant sur des outils comme les systèmes d'information géographique (SIG). Ce changement des modalités et des types de connaissance n'est pas sans conséquence. En effet, ces savoirs de substitution ne sont pas immédiatement opérationnels. Les outils de SIG produisent une

<sup>302</sup> Entretien collectif réalisé à la DDT 88 en novembre 2010.

<sup>303</sup> Chiffres de la Préfecture du Haut-Rhin, lettre de mars 2007, consulté sur <http://www.haut-rhin.pref.gouv.fr> le 16 juillet 2011.

connaissance différente du savoir direct (cf. 2.3.2). En raison de la technicité des procédures, la réalisation de bases de données spatialisées engendre une distinction entre le géomaticien qui produit l'information et le destinataire ou l'utilisateur de cette dernière. Ce n'est donc pas un savoir direct sur le territoire, mais un processus de codage d'une connaissance rapportée. Par ailleurs, l'information spatiale se caractérise par la classification des données, leur échelle de pertinence, leurs modalités de représentation cartographique, etc. Loin d'une connaissance éprouvée, l'usage du SIG produit un savoir normalisé et objectivé du territoire. Les agents des DDT et les élus déplorent la disparition de cette connaissance contextuelle du territoire, qui permettait par l'interconnaissance et une pratique sensible du territoire de proposer des réponses aux problèmes ponctuels et isolés qui se posent à l'action publique municipale dans le domaine de l'urbanisme.

#### 5.1.1.4 Les chambres d'agriculture (CA)

Elles sont personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme<sup>304</sup>. Leur action porte de manière générale sur trois objectifs.

(1) Le maintien du potentiel foncier passe par le classement des terrains concernés en zone agricole (A) du PLU. Cette préservation du foncier porte tant sur la surface agricole que sur la continuité du parcellaire afin d'éviter le morcellement agraire.

(2) La limitation des nuisances réciproques entre usages urbains et agricoles nécessite la mise en place des mesures de réciprocité<sup>305</sup> et l'aménagement des sorties d'exploitation. Pour ce faire, les chambres essaient au maximum d'extraire les sièges d'exploitation des tissus urbains villageois.

(3) L'accompagnement à la mise en place de voies de circulation pour le déplacement des véhicules agricoles concerne notamment l'adaptation du gabarit des voiries et la conservation des chemins et/ou la réouverture des chemins d'exploitation.

Les chambres d'agriculture sont gérées par les élus du secteur agricole. Malgré leur statut d'établissement public, elles sont souvent accusées de défendre une approche corporatiste de

---

<sup>304</sup> L'article L.511-1 du Code rural et de la pêche maritime mentionne que la « chambre départementale d'agriculture constitue, dans chaque département, auprès de l'État ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts agricoles ». L'article L.510-1 précise qu'elles « contribuent, par les services qu'elles mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique. Ces établissements sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers », consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 16 juillet 2011.

<sup>305</sup> Certaines distances d'éloignement entre les bâtiments agricoles et les habitations sont imposées par la loi ou les règlements en vigueur et notamment le règlement sanitaire départemental. L'article L.111-3 du Code rural et de la pêche maritime prévoit un principe de réciprocité de recul. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 16 juillet 2011.

l'intérêt général<sup>306</sup>. Une suspicion récurrente porte ainsi sur la posture incertaine des chambres d'agriculture autour de la préservation des terres agricoles. En effet, l'arbitrage d'une structure syndicalisée et politisée comme les chambres d'agriculture laisse planer la méfiance, rappelée par les techniciens des trois DDT<sup>307</sup>, dans sa capacité à concilier la défense de l'intérêt général (par le maintien ou le développement du capital foncier agricole) avec le soutien aux agriculteurs (par la création de rentes foncières grâce au classement constructible des terrains leur appartenant). Si les situations locales sont contrastées, près des deux tiers des surfaces exploitées en France sont en fermage<sup>308</sup>. C'est dire que la propriété foncière des terres et leur usage agricole sont deux réalités différenciées. Le grief reproché aux chambres d'agriculture mérite alors d'être questionné dans la mesure où la propriété foncière et l'exploitation agricole qui en est faite ne relèvent pas des mêmes individus.

### 5.1.2 Coopérations et tensions entre acteurs de l'urbanisme rural

Sur chacun des terrains de l'expérimentation, ces acteurs du PLU rentrent en interaction les uns avec les autres. L'analyse des entretiens et des pratiques en situation de négociation ont mis en lumière un certain nombre de rapprochements entre les cas d'étude qui influencent fortement l'orientation prise par les négociations locales. Généralement, les acteurs extra-communaux entretiennent des relations sociales préexistantes à l'élaboration du PLU (5.1.2.1). À travers ces dynamiques d'interconnaissance, ils véhiculent des conceptions particulières du rôle assigné à chacun dans l'élaboration du PLU et de la capacité d'intervention des bureaux d'études techniques (5.1.2.2), des acteurs intermédiaires (5.1.2.3), des services de l'État (5.1.2.4) et des élus locaux (5.1.2.5).

#### 5.1.2.1 Interconnaissance généralisée des praticiens de l'urbanisme

Les acteurs du plan local d'urbanisme agissent dans des relations d'interconnaissance préalablement établies à leurs interactions sur les terrains d'étude. Ils ont capitalisé des habitudes de travail en commun sur différents territoires communaux, généralement répartis sur le même département. L'observation participante nous permet de distinguer quatre grands groupes

<sup>306</sup> À ce sujet, voir notamment la thèse de Bertille Thureau, « Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole », Université Nanterre Paris Ouest, soutenue le 22 juin 2011.

<sup>307</sup> Entretien individuel au siège de la DDT 68 réalisé en janvier 2011. Entretien individuel en mairie avec la DDT 70 réalisé en décembre 2010. Entretien collectif au siège de la DDT 88 réalisé en novembre 2010.

<sup>308</sup> Le fermage représente 49 % des surfaces exploitées en 1979, 54 % en 1988 et 63 % en 2000. Le solde est pour l'essentiel exploité en faire-valoir direct. D'après Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, APCA - Études économiques, « L'agriculture française - Les structures d'exploitations ».

d'interconnaissance synthétisés par la figure V - 2. Ces groupes constituent des réseaux plus ou moins formels à différentes échelles, communales, intercommunales et départementales.

Figure V - 2. Les relations d'interconnaissance dans les projets locaux d'urbanisme

« Réseau de co-administration » Maire / techniciens DDT et dans une moindre mesure maire / Parc	« Réseau des urbanistes » DDT - CA - PNR / BET
« Réseau des techniciens territoriaux » DDT, CA, PNR	« Réseau de proximité locale » Maire / habitants - propriétaires

Cette interconnaissance entre techniciens s'explique par la stabilité des personnels à l'échelle des institutions départementales. Ainsi, les techniciens des DDT et des CA agissent selon une territorialisation départementale de l'action publique. Le Parc a une action interdépartementale circonscrite au périmètre d'adhésion de ses communes membres. Si ces acteurs travaillent sur les mêmes thématiques au sein de différentes institutions, les relations sont cependant faibles entre les agents d'une même institution travaillant dans deux départements voisins n'appartenant pas à la même région administrative<sup>309</sup>.

Pour les BET, l'interconnaissance avec les agents publics s'explique par leur implication simultanée dans différents projets de PLU menés en parallèle dans un même département. D'une part, de manière informelle et à la demande des élus locaux, les techniciens des DDT et du Parc véhiculent auprès des commissions communales d'appel d'offres un avis sur la qualité des prestations réalisées par le BET candidat. D'autre part, les marchés sont relativement segmentés et à une échelle départementale, les prestataires sont souvent peu nombreux. Ainsi, en Haute-Saône, la DDT 70 identifie cinq BET sur le marché de la prestation d'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Dans le Haut-Rhin, près de la moitié des PLU sont réalisés par une agence départementale rattachée au Conseil général.

Concernant les élus, les maires ruraux effectuent souvent plusieurs mandats successifs<sup>310</sup> (c'est le cas des élus de COM 68 et 60 qui sont en poste depuis 2002), ce qui engendre chez les techniciens une personnalisation de leur relation institutionnelle à la commune à travers le maire. De manière générale, les agents publics ne parlent pas du projet réalisé dans la commune, mais du projet mené avec tel ou tel maire.

<sup>309</sup> C'est ainsi que les relations entre la DDT 68 et la DDT 88 sont peu nombreuses. Dans ce cadre d'approche interdépartementale, le Parc joue un rôle de mise en relation des acteurs institutionnels qui ne se côtoient pas au quotidien à travers son réseau institutionnel urbanisme qui réunit les DDT, les SDAP (Service départemental de l'architecture et du patrimoine), les CAUE (conseil architecture, urbanisme, environnement) des départements du Haut-Rhin, Haute-Saône, Vosges et Territoire de Belfort. Depuis quelques années, ce réseau n'est plus très actif. Il devrait prochainement être réactivé et inviter les Chambres d'agriculture à se joindre à la suite de l'expérimentation SIU.

<sup>310</sup> Cette remarque est cependant à nuancer (cf. 2.1.3) dans la mesure où l'on ne dispose pas d'étude statistique récente sur le parcours politique des maires ruraux.

Dans ces réseaux plus ou moins formalisés d'interconnaissance, le changement de référent est ressenti comme un problème. C'est ainsi que le technicien du BET 68 voit dans le renouvellement accéléré des personnels de la DDT, du fait du recentrage de la déconcentration (cf. 2.1.2.3 et 2.1.2.4), une perturbation dans la dynamique relationnelle établie entre les élus, les bureaux d'études techniques et les agents publics.

« Sur les 20 dernières années, nous avons des interlocuteurs bien définis - que nous connaissions bien, même au niveau des personnes -, assez stables, avec lesquels nous comprenions très bien. Je parle ici en tant que technicien. Il était assez facile de savoir si les services de l'État, les partenaires, étaient pour ou contre le projet, nous le savions déjà bien avant que la réunion n'ait lieu. Aujourd'hui, je ne dirais pas que cela est moins bien, mais cela est plus compliqué, car les structures se chevauchent, les compétences changent d'un service à l'autre, des services ont de nouvelles compétences qu'ils ne maîtrisent pas vraiment. Un changement existe également dans le personnel : des gens jeunes arrivent - cela n'est pas une critique -, souvent plus théoriques, plus scolaires et n'ayant pas forcément la connaissance du terrain. Ils ont une connaissance théorique des choses, ce qui est très bien, mais cela ne suffit pas toujours pour avoir une attitude non maladroite vis-à-vis des élus. Même si le discours est cohérent, c'est la façon dont il est amené jusqu'aux élus qui est parfois un peu maladroite et qui peut coïncider dans les relations. Je parle ici d'expériences très récentes, surtout depuis que nos interlocuteurs ont changé de nom. Les élus se sentent un peu perdus. Il faut un certain temps, pour que cela se mette en place, que les personnes compétentes puissent appliquer cette compétence de façon différenciée suivant le territoire sur lequel elles travaillent, l' élu responsable et les différentes influences qu'il peut y avoir sur le territoire haut-rhinois, et même au-delà<sup>311</sup>. » (BET 68)

La proximité sociale joue également un rôle important dans le regard porté sur le travail des bureaux d'études techniques. Nous avons observé que les agents publics évaluent davantage les qualités professionnelles individuelles des techniciens que celles des entreprises pour lesquelles ils travaillent. L'interconnaissance apparaît donc une ressource majeure de l'action publique territoriale. Comme nous le verrons à la section 6.3, elle constitue un levier important dans l'évaluation territoriale de la qualité des pratiques aménagistes. De manière générale, les acteurs affirment que les relations entre les institutions sont bonnes et s'inscrivent dans une certaine longévité, malgré les changements de plus en plus fréquents de personnel. De plus, une expérience professionnelle préalable du territoire est une compétence revendiquée par les BET, et reconnue par les élus et les agents publics, comme nécessaire à la réalisation de travaux de planification urbaine, ce qui renforce également le recours fréquent aux mêmes prestataires.

<sup>311</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 68.



### 5.1.2.2 Regards croisés sur les bureaux d'études techniques

Cette interconnaissance généralisée n'induit cependant pas nécessairement des relations égalitaires ou de connivence. Ces interactions demeurent généralement dans un jeu de domination implicite et explicite, voire de concurrence dans le portage et la définition de l'expertise. Par exemple, dans le discours des techniciens des DDT, le principe d'association des services de l'État à l'élaboration des PLU est défini comme une possibilité discrétionnaire à l'initiative des communes<sup>312</sup>. Dans les pratiques, les techniciens de la DDT en rendent responsables les BET et rappellent que le refus d'association accroît le contentieux potentiel sur la légalité des actes réalisés par la commune. Or le contentieux juridique génère des préjudices directs pour la commune (l'ancien document d'urbanisme reste en vigueur) ainsi que pour le BET (la charge de travail est augmentée et des reports de paiement des prestations sont prévisibles). De la même manière, le travail du BET est jugé indispensable (faute de technicité propre des petites communes rurales), tout en restant peu considéré sur le plan du conseil, de la fiabilité ou des méthodes de travail.

« D'une manière générale, je dirais que les bureaux d'études sont de qualité moyenne en urbanisme. Malheureusement, ils cherchent à faire du chiffre et à rentabiliser ce pour quoi ils sont payés. Le bureau d'études applique la même recette à tous les projets, sans réelle implication, ni croisement des informations qu'il peut obtenir.<sup>313</sup> » (CA 88)

Cette faible considération professionnelle est reconnue par les intéressés. Mais selon eux, cette situation est due aux mauvaises conditions financières des marchés de prestation qui engendrent une expertise de qualité réduite et des travaux de terrain peu approfondis. En réponse au reproche de déficit des compétences professionnelles, les BET argumentent de la faible rentabilité économique de leur activité professionnelle. Dans une approche positive, DDT et BET insistent conjointement sur le fait que la relation d'interconnaissance permet d'anticiper les attentes locales des agents de l'État et qu'elle est perçue favorablement par les deux parties. Pour le BET, elle permet un gain de temps et une économie de moyens et de coûts<sup>314</sup> ; pour les techniciens ces relations leur évitent de se déplacer en commune et allègent leur charge de travail dans un contexte de raréfaction des moyens humains.

<sup>312</sup> L'article L.123-7 du Code de l'urbanisme confie ce droit d'association des services de l'État à l'initiative du maire, tout en laissant au préfet un droit d'auto-saisine discrétionnaire imposant cette pratique d'association à une commune. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 17 juillet 2011.

<sup>313</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 à la Chambre d'agriculture des Vosges.

<sup>314</sup> Aux valeurs du marché actuel, une réunion en commune est facturée aux alentours de 500 à 750 euros HT par les BET auxquels il faut rajouter les frais de mission (déplacements, etc.)

### 5.1.2.3 Regards croisés sur les acteurs intermédiaires

Pour désigner les chambres d'agriculture et le Parc, nous employons l'expression « d'acteurs intermédiaires ». Elle désigne ici des institutions qui sans être les acteurs principaux d'un dispositif d'action publique, y sont impliquées de manière réglementaire. Comme ils ne sont ni les destinataires, ni les producteurs de l'action publique, leur intervention est susceptible de véhiculer des normes, des valeurs et des objectifs en désajustement par rapport à ceux des institutions porteuses du dispositif. Ils occupent donc une place importante dans les dynamiques de changement de l'action publique (cf. 2.2). C'est ainsi que l'action des CA et du Parc apparaissent comme de plus en plus prégnantes dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Ces modalités d'action sont vues assez favorablement par les techniciens des DDT qui trouvent auprès de ces agents publics, des relais territoriaux à leur déficit de moyens humains.

« Mais c'est vrai qu'il faut absolument qu'on trouve des partenaires, pour compenser la baisse des effectifs de l'État. Donc, clairement, le SCOT [...] est un partenaire privilégié. Après, l'avenir que nous promet le Grenelle 2, c'est la multiplication des SCOT, d'une manière plus ou moins contrainte, mais on devrait y arriver. [...] cela nous donnera des partenaires, sur lesquels on pourra s'appuyer. Autre exemple aussi, le parc naturel : il a également des enjeux qui sont les mêmes que les nôtres, et on n'est pas obligé d'être deux à porter le même enjeu. Ce parc a cette même vocation ; ce n'est donc pas la peine qu'on le dise « en stéréo », une seule personne peut le dire et c'est bien suffisant.<sup>315</sup> » (DDT 88)

Contraint par les transformations de ses modalités d'exercice sur les territoires, l'État développe ainsi des partenariats à l'échelle locale. Ses agents anticipent la couverture exhaustive du territoire national par des schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'horizon 2017<sup>316</sup>. L'exercice de cette approche partenariale de l'urbanisme n'est cependant pas univoque. Les agents des services déconcentrés rappellent ainsi que leur institution est la seule potentiellement impartiale et neutre, les autres acteurs intermédiaires étant intégrés dans des jeux de pouvoirs locaux. Ainsi leurs techniciens ont des comptes à rendre aux élus qui dirigent leurs institutions respectives. Cette impartialité de l'État est cependant une représentation largement remise en cause par les études portant sur la régulation croisée et l'action publique territoriale (cf. 2.1.1). Quoi qu'il en soit, la lutte contre l'étalement urbain, qui préside à l'action des syndicats mixtes de SCOT, semble une mission aisée à déléguer parce que facile à contrôler. Par exemple, le SCOT des

<sup>315</sup> Entretien en binôme réalisé en novembre 2010 à la Direction départementale des territoires des Vosges.

<sup>316</sup> Article L.122-2 du Code de l'urbanisme modifié par la loi du 12 juillet 2010. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 17 juillet 2011. Pour le moment, le département des Vosges n'est partiellement couvert que par un seul SCOT. Le SCOT des Vosges Centrale, adopté en décembre 2007, couvre un territoire de 103 communes. La Haute-Saône ne dispose actuellement d'aucun SCOT. Des discussions sont en cours sur ce sujet à partir de janvier 2010. La quasi-totalité des communes haut-rhinoises appartiennent à un SCOT ou un schéma directeur en cours de révision en SCOT. Sur ce département et au 1<sup>er</sup> janvier 2011, un SCOT est approuvé, un schéma directeur est opposable et six schémas directeurs sont en révision en SCOT.

Vosges Centrales fixe une grille de calcul des surfaces ouvertes à l'urbanisation en fonction de la croissance en logements<sup>317</sup>.

Les DDT 68 et 70<sup>318</sup> mentionnent l'ambiguïté de l'action des chambres d'agriculture sur le foncier agricole. La DDT 88 rappelle, elle également, que l'action du Parc en urbanisme n'est pas exempte de considérations politiques. Ainsi, le PLU d'une commune voisine de l'expérimentation avait suscité en 2006-2007 de nombreuses polémiques. Manifestement incompatible avec les objectifs de la charte 1998-2008, il n'avait pourtant donné lieu qu'à un avis « réservé » du parc<sup>319</sup>.

L'intervention des acteurs intermédiaires est également ambivalente pour certains BET. C'est ainsi que la présence récurrente de la chambre d'agriculture constitue un problème pour le BET 88. Celle-ci engendre en effet un recentrage récursif des débats sur les considérations agricoles alors même qu'elles ne sont qu'un enjeu du PLU parmi d'autres. Par ailleurs, le BET 68 souligne que souvent les élus ne souhaitent pas entendre les avis des différentes institutions et personnes publiques.

De manière générale, la multiplication du nombre d'intervenants constitue pour les BET un frein à une élaboration rapide et efficace du PLU. En effet, outre le fait qu'ils complexifient les conditions d'un accord entre les parties, ils orientent les débats sur des considérations qui échappent partiellement aux bureaux d'études, remettant ainsi en cause son rôle d'expertise technique exclusive auprès des élus.

#### 5.1.2.4 Regards croisés sur l'action des services de l'État

L'impartialité (supposée) des services déconcentrés de l'État (cf. 2.1.4 et 2.1.5) est un moyen de légitimité décisionnelle recherché par les BET. C'est ainsi que lorsqu'ils ne parviennent pas à faire passer les enjeux environnementaux de la loi, et/ou pour éviter de générer une tension avec leur commanditaire politique communal, les BET ont recours à une intervention d'un technicien de l'État pour rappeler les règles du droit. Chacun s'accorde alors à ce jeu, la DDT acceptant d'endosser le « rôle du méchant<sup>320</sup> » (DDT 88) pour faire appliquer la réglementation, que ce soit vis-à-vis des élus ou de la population. L'action des agents de l'État n'est donc pas univoque, elle oscille dans un jeu constant entre partenariat, conseil, coercition, vis-à-vis des mêmes publics.

<sup>317</sup> Document d'orientations générales, SCOT des Vosges Centrales approuvé le 10 décembre 2007, p.15.

<sup>318</sup> Entretiens individuels menés respectivement en janvier 2011 à la DDT du Haut-Rhin et décembre 2010 en mairie d'une commune de Haute-Saône.

<sup>319</sup> Le cas de ce PLU vosgien, adopté contre l'avis de la DIREN Lorraine, est devenu un « cas d'école » national. Il est mentionné dans l'avis intermédiaire du Conseil national de la protection de la nature sur le projet de révision de la Charte du PNR des Ballons des Vosges du 2 février 2009, p.4-5. Notons que la notion « d'avis réservé » n'a aucune signification sur un plan juridique.

<sup>320</sup> Entretien collectif réalisé à la DDT 88 en novembre 2010.

Parallèlement, le Parc déplore le faible portage politique des enjeux d'urbanisme durable par les services de l'État déconcentré<sup>321</sup>.

Les techniciens des DDT constatent un accroissement du risque d'insécurité juridique des documents d'urbanisme du fait de la réduction de l'accompagnement des procédures communales. L'exigence d'efficacité de l'action publique, qui légitime les réorganisations et les réductions des moyens territoriaux de l'État (cf. 2.1.2.3), leur apparaît alors comme un argument contestable<sup>322</sup>. En effet, l'association quotidienne des services de l'État à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme faisait de l'avis des services et du contrôle de légalité des simples exercices d'enregistrement. Aujourd'hui, la prise de connaissance des dossiers se fait sur un temps court et l'examen juridique est limité. Cette situation accroît le risque contentieux pour vice de forme ou erreur manifeste d'appréciation. Ces erreurs sont d'autant plus visibles que les usagers de l'espace s'opposent de plus en plus aux décisions publiques en mobilisant les ressources de contestation juridique (cf. 2.1.4). Par ailleurs, le partenariat n'apparaît pas comme une réponse satisfaisante du point de vue des finances publiques puisque la multiplication des strates institutionnelles (SCOT, PNR, etc.) induit des coûts supplémentaires, ce qui est paradoxal au regard des objectifs de réduction des dépenses publiques fixées par la Révision générale des politiques publiques.

#### 5.1.2.5 Regards croisés sur l'action des élus locaux

Les BET et les agents publics constatent que malgré les discours sur la liberté d'entreprendre des collectivités, les maires s'appuient fréquemment sur les techniciens de l'État et le travail des BET pour légitimer et porter les décisions, tant vis-à-vis de leurs colistiers que de leurs concitoyens. En effet, la marge décisionnelle des maires ruraux est souvent limitée par les jeux d'interdépendance induits par la proximité sociale (cf. 1.2.3.2 à 1.2.3.4). Les élus ne sont pas assimilés à des porteurs de l'intérêt général local, ni par les personnes publiques ni par les prestataires techniques. La notion est peu présente dans les débats locaux. Ces derniers portent davantage sur des compromis socialement acceptables, c'est-à-dire des accords transactionnels multiples, établis de manière individuelle ou collective, à travers lesquels le maire essaie d'accommoder les intérêts divergents des différents acteurs et réduire l'expression sociale de la conflictualité. L'enjeu n'est alors pas de répondre à un intérêt général propre à l'ensemble des habitants, mais de faire en sorte que les intérêts individuels soient satisfaits au mieux. Les maires sont suspectés de faire le jeu des stratégies de rentes patrimoniales de certains propriétaires fonciers. Ils perpétuent généralement dans le PLU les droits à construire octroyés sur des terrains

<sup>321</sup> Entretien avec PNR 3 réalisé au siège du Parc en décembre 2010.

<sup>322</sup> Entretien collectif réalisé à la DDT 88 en novembre 2010.

classés par le plan d'occupation des sols, mais qui vingt ou trente ans plus tard n'ont pas été bâtis (cf. 2.3.2.2).

Dans ce contexte, les agents publics présentent souvent l'élaboration et la gestion intercommunale des documents d'urbanisme comme un remède aux effets négatifs de la proximité sociale sur le contenu des normes locales. À l'inverse, les élus insistent sur la non-implication intercommunale dans le processus de décision. Par exemple, le PLU de COM 70 est une procédure intercommunale réalisée sur un périmètre communal. Pourtant, ni les agents intercommunaux, ni les élus communautaires ne sont intervenus dans la phase d'élaboration du PLU<sup>323</sup>. Les élus font également remarquer que les demandes individuelles des usagers de l'espace sont relativement aisées à gérer. Soit elles répondent au bien commun local et une issue favorable doit leur être donnée. Soit elles ne sont pas conciliables avec celui-ci, et les doléances privées peuvent être délégitimées au regard de leur caractère d'intérêt particulier. En revanche, les doléances collectives ou les stratégies d'agrégation de différentes demandes individuelles sont plus complexes à prendre en compte parce qu'elles revêtent une dimension politique. Face à ces situations, les élus vont essayer de segmenter les griefs en demandes individuelles et proposer des réponses au cas par cas. La stratégie consiste alors à réduire ces demandes collectives à leur dimension individuelle.

« Il est venu au début en me disant, vous faites une connerie, une erreur, et puis j'ai fini par le foutre dehors. C'est nous qui décidons, c'est le conseil et puis voilà. Donc à partir de là, on est des mauvais et lui va certainement... c'est un gars isolé, c'est un violent isolé. C'est un violent... mais isolé. Il ne trouvera jamais... il ne trouvera pas d'appui.<sup>324</sup> » (MAI 88)

À l'aune de nos trois terrains, les représentations de l'implication des élus et de leurs compétences à suivre et à porter la maîtrise d'ouvrage d'un document local d'urbanisme apparaissent relativement ambivalentes. De manière générale, les techniciens reconnaissent aux élus une bonne connaissance de leur commune. En revanche, ils considèrent que les élus n'ont pas de projet prospectif pour le territoire. La plupart ne savent pas pourquoi ils élaborent un projet de PLU. Les maires des COM 68 et 70 sont alors présentés comme des exceptions assez rares, à la fois en termes de gestion de projet et de portage des démarches de PLU.

<sup>323</sup> À l'exception de la question du corridor écologique présentée au paragraphe 6.1.2.3. Dans ce cas, l'intervention est purement procédurale et vise à restreindre toute possibilité de contentieux juridique. Notons également que le maire de COM 70 est vice-président de la communauté de communes.

<sup>324</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie MAI 88.

*Cette première section a mis en évidence la pré-construction de l'environnement d'interaction et de négociation des règles du PLU. La majorité des acteurs se connaissent à travers une relation interinstitutionnelle et/ou interprofessionnelle. Comme nous le verrons plus en détail à la section 5.3, cette situation induit des conséquences directes dans la circulation de l'information. Cette interconnaissance ne génère pas une connivence de fait. De manière générale, les relations professionnelles entre les acteurs sont placées dans des jeux de domination. Par leurs répétitions quotidiennes dans différentes communes, ces interactions dégagent des récurrences et des routines de travail qui demeurent cependant relativement imperméables d'un département à l'autre. Ces modes de représentations, portant notamment sur l'impartialité et la neutralité, l'évaluation de la compétence technique et la méfiance face aux intérêts corporatistes ou privés, placent ces acteurs dans des jeux structurés, mais ajustables. Notons que ces représentations sociales, rapportées notamment à travers des entretiens individuels, ne sont généralement pas véhiculées explicitement dans les situations d'interaction entre acteurs. Elles nous apparaissent cependant comme déterminantes dans les relations de pouvoir et l'organisation des scènes locales de négociation. Elles conditionnent ainsi l'aspect occulté des relations interinstitutionnelles, agissant comme des filtres d'interprétation de la valeur des connaissances, des objectifs et des actions de chaque acteur. À ce titre, le Parc est finalement relativement absent des discours sur les pratiques de l'urbanisme rural<sup>325</sup>. Ce contexte d'interconnaissance entre acteurs est maintenant réinterrogé en contexte à travers l'exemple de la négociation des règles du PLU de COM 70.*

## **5.2 Transactions sociales et négociation des règles d'urbanisme : l'exemple de COM 70**

Cette section a pour objectif de revenir sur le déroulement du processus de négociation des règles du PLU. Pour analyser les séries de transactions sociales aboutissant à l'accord final, nous empruntons à Lascoumes et Le Bourhis (1998, cf. 2.1.5) leur typologie du processus d'élaboration du bien commun territorial. Celle-ci se structure autour de quatre séquences que nous amputerons de la dernière, l'état de l'expérimentation ne permettant qu'un recul très partiel sur les effets de diffusion sur d'autres territoires. La négociation du PLU de COM 70 à l'aune de la démarche SIU peut ainsi se lire en trois étapes : une étape de fixation initiale des identités (5.2.1), une série de tournois aboutissant à une situation de fortes divergences entre acteurs (5.2.2) et un processus de changements relationnels permettant d'aboutir à un compromis acté par l'ensemble des parties (5.2.3).

---

<sup>325</sup> La posture du chercheur exposée au chapitre III explique sans doute en partie l'absence de jugements explicites de la part des acteurs interrogés.

## 5.2.1 La « négociation des identités » : de la prise de contact à l'émergence de tensions

La « négociation des identités » est définie comme le positionnement stratégique initial des acteurs les uns par rapport aux autres (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Dans cette expérimentation, ces identités se structurent autour de tensions avec le BET 70. Celles-ci s'expliquent par l'émergence du Parc comme nouvel acteur dans la scène locale de négociation du PLU. La démarche SIU vient perturber le processus habituel d'élaboration du document d'urbanisme entre le bureau d'études prestataire et son commanditaire municipal.

### 5.2.1.1 La rencontre

La première réunion de travail a eu lieu à la fin du mois de juin 2009. Même si la procédure de PLU était déjà entamée, cette rencontre constitue le premier moment de travail collectif. Le maire, trois conseillers municipaux, la technicienne du BET 70, le prestataire d'études environnementales (auquel elle sous-traite le diagnostic territorial), un technicien de la DDT 70 (venu présenter le porter à connaissance (PAC) de l'État), la technicienne de la CA 70 et quatre représentants du Parc<sup>326</sup> participent à la réunion. Celle-ci a pour objectif une première présentation du diagnostic environnemental et socio-économique de la commune et la présentation du PAC par la DDT. Après un tour de table de présentation de chaque participant, le prestataire d'études en environnement expose les analyses du terrain sous forme d'un diaporama et de deux cartes au format A0 accrochées au mur. Cette présentation, de même que celle du technicien de la DDT 70 ne fait l'objet d'aucun échange particulier.

Ensuite, le chercheur et le chargé de mission urbanisme du Parc (PNR 1) présentent les objectifs de la démarche SIU. Ceux-ci ont été discutés préalablement avec le maire plusieurs mois auparavant. L' élu rappelle l'objectif de la commune d'adhérer au Parc dans le cadre de la révision de la charte alors en cours et de l'intérêt qu'il porte au projet SIU (cf. 4.3.1.2). La DDT 70 et la CA 70 ont été rencontrées au préalable par PNR 1 et le chercheur afin de leur présenter la démarche SIU et récupérer des données géoréférencées. Une convention a également été déjà signée pour le partenariat d'expérimentation avec la CA 70. De manière globale, la réunion se déroule sans réaction ni enthousiasme particulier. Les conseillers semblent intéressés par les plans A0, mais ne réagissent pas.

---

<sup>326</sup> Le chargé de mission urbanisme du parc PNR1, le chargé de mission systèmes d'information géographique PNR2, une stagiaire en géomatique et le chercheur.

### 5.2.1.2 L'apparition des tensions

Rapidement, les tensions vont apparaître. Le BET 70<sup>327</sup> omet d'inviter le Parc à la première réunion de travail technique. Trois conseillers municipaux, le maire, le BET 70, le chercheur et PNR 1 (finalement avertis de la réunion lors d'un échange téléphonique avec le maire) participent à cette rencontre. Le BET 70 étudie l'ancien plan d'occupation des sols pour déterminer les changements intervenus depuis sa dernière révision en 1996. PNR 1 propose alors de partir des objectifs du conseil municipal pour imaginer un nouveau projet de PLU plutôt que de s'appuyer sur un potentiel de constructibilité surdimensionné par rapport à la croissance tendancielle de la construction sur la commune. Pour le BET 70, cette proposition est contraire à sa démarche habituelle d'élaboration de PLU. La technicienne argumente alors de son savoir-faire et de sa connaissance éprouvée des attentes de la DDT 70 en matière d'urbanisme. PNR 1 et le chercheur présentent ensuite les objectifs d'urbanisme du projet de charte 2011-2023. Le maire affirme y souscrire pleinement. Le BET 70 souligne le faible caractère opérationnel de ces propositions.

À travers ces quelques exemples, l'environnement d'interaction initiale est posé. Les identités se structurent. Le maire a énormément d'idées concrètes pour son projet communal, mais se soucie peu du déroulement du processus qu'il délègue entièrement au BET. Pour sa part, le BET 70 semble concevoir l'intervention du Parc comme un risque susceptible de rallonger la durée du projet de PLU et de mettre à mal sa relation exclusive avec le maire.

Pour le Parc, l'utilisation de la méthode habituellement mise en œuvre par le BET risque d'aboutir à l'élaboration d'un PLU peu innovant sur les aspects de durabilité. Cette crainte est partagée par le maire, mais il n'en fera part qu'à la fin des travaux d'élaboration.

« Franchement, je craignais avoir un document à l'ancienne malgré tout, surtout au début. La démarche avait beau être modifiée, je craignais de me retrouver avec une espèce de copier-coller »<sup>328</sup>. (MAI 70)

À ce moment-là, nous nous interrogeons sur les modalités de mise en œuvre de la démarche SIU qui se heurte à la faible participation des conseillers municipaux aux réunions techniques. Sur ce point, le BET et PNR 1 s'entendent pour inciter le maire à créer une commission urbanisme dans laquelle seront présents des conseillers municipaux, et ceci afin de générer un minimum d'échanges.

« Souvent dans les petites communes, les maires sont une personnalité, ils font tout et sont peu aidés. [...] je ne souhaite pas travailler seule avec le maire.<sup>329</sup> » (BET 70).

<sup>327</sup> Notons que le recrutement du BET 70 s'est fait plusieurs mois avant l'expérimentation, par la communauté de communes compétente en matière d'élaboration des PLU. Ce recrutement par appel d'offres s'est fait sans participation du maire MAI 70.

<sup>328</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>329</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 70.



En effet, pour le BET, la relation d'exclusivité avec le maire n'est pas incompatible avec la participation d'une commission PLU. Malgré le leadership exercé généralement par le maire, une approche plus collective limite en effet les risques de trop forte personnalisation du PLU.

#### 5.2.2 Les « tournois » : de l'amplification des tensions à la convergence des intérêts

Le diagnostic territorial sera transmis par le prestataire environnement en septembre 2009. Il ne donne pas lieu à un travail collectif de discussion, mais le maire en fait une lecture individuelle et rapporte quelques erreurs. Les adjoints relèveront également quelques approximations sur les deux plans A0 d'état des lieux et de potentialités du territoire communal. Le BET 70 travaille toujours sur la mise à jour du plan du POS et des données techniques relatives à l'adduction en eau potable, à l'assainissement et à la défense incendie. Les débats et les échanges sont donc assez limités.

##### 5.2.2.1 Le renforcement des tensions

Dans le cadre de la démarche SIU, PNR 1 et le chercheur présentent l'évaluation des consommations foncières établies à partir de la base *Occsol* sur la période 1980 à 2007 (cf. 4.2.2.3). Les chiffres d'artificialisation sont relativement importants comparativement à la croissance démographique de la commune. Ainsi, si la population a progressé de 0,5 % par an sur la période 1982 à 2006, la surface artificialisée (hors voirie et réseaux divers) s'est accrue de 1,3 % par an. Cette dynamique s'explique par une production de logements essentiellement sous forme de pavillons individuels. Elle pose la question de l'adaptation des types de logements à la volonté communale d'accueillir préférentiellement des jeunes ménages. Pour cette catégorie de résidents, le coût d'accès à la propriété privée est trop élevé et une mesure favorisant la construction de logements locatifs paraît plus appropriée. La proposition retient l'attention du maire, mais là encore, aucune réaction des trois conseillers présents. Le BET 70 prend note, mais fait remarquer qu'il ne peut pas fixer de contraintes obligeant à la mise en place de logements locatifs plutôt qu'en accession à la propriété. PNR 1 précise alors les possibilités liées à d'autres outils de l'urbanisme opérationnel, notamment dans le cadre d'un partenariat avec l'Office public de l'habitat de Haute-Saône pour le logement social. Le bureau d'études insiste pour focaliser les échanges sur les dispositions de l'outil PLU.

Toujours dans le cadre de la démarche SIU, le chercheur et PNR 1 rappellent la mise en place du diagnostic agricole sur la commune, en partenariat avec la CA 70 et dans le cadre du protocole agricole élaboré par la CA 68, le chercheur ainsi que le chargé de mission systèmes d'information

géographique du Parc (PNR 2). Le BET 70 ne souhaite pas participer à la réunion, mais demande que lui soient communiquées les cartes et les données issues de ce travail. La séance de travail se déroule en octobre 2009, réunit huit exploitants agricoles et est animée par la chargée de mission urbanisme de la CA 70. Le maire, le chercheur et le chargé de mission SIG de la CA 68 sont présents. Dans un premier temps, la chargée de mission présente l'intérêt pour les agriculteurs de s'impliquer dans l'élaboration du PLU et le rôle de soutien de la chambre dans le domaine agricole. Dans un second temps, la rencontre doit permettre la réalisation d'un travail collectif de diagnostic agricole de la commune afin de préserver de l'urbanisation les parcelles nécessaires à la production. Pour ce faire, deux plans cadastraux de la commune projetés sur une photographie aérienne format A0 sont déroulés sur deux tables distinctes. Sur une première table, chaque exploitant est invité à colorier les surfaces qu'il exploite et à préciser la qualité agronomique des terres selon une échelle faible/moyenne/forte. Sur une seconde table, les agriculteurs sont invités à localiser leur siège d'exploitation et les bâtiments agricoles, les chemins employés pour le déplacement des véhicules encombrants et les éventuelles difficultés liées aux bâtiments ou au déplacement des animaux et des véhicules. Sur une troisième table, ils complètent un questionnaire détaillé sur leur exploitation agricole et ses caractéristiques. Seuls deux agriculteurs de la commune ne sont pas présents. Les exploitants jouent le jeu collectif avec intérêt. Ils proposent alors de compléter les informations de leurs deux collègues absents. La carte des usages agricoles du sol est presque exhaustive (un exemple de carte est proposé en annexe E - 5). Saisie ensuite sur SIG, elle permettra de tester les trois critères de l'outil SIU relatifs à l'agriculture (cf. annexe E - 3). Cette carte collective explicite les problématiques d'enclavement des terrains agricoles en cœur d'îlots, notamment du fait d'un développement urbain linéaire en bordure de voirie. Le POS ne ménage en effet aucun espace de dégagement pour les véhicules agricoles. Elle met également en lumière que les terrains constructibles utilisés par l'activité agricole concernent surtout deux exploitants, qui sont locataires de ces terrains à des propriétaires non-agriculteurs. Appréciant visiblement que l'on s'intéresse à leur activité, certains participants sont cependant frustrés de n'avoir pu discuter du zonage constructible de leurs terrains. Une prochaine rencontre est alors fixée à l'été 2010 pour discuter du projet de zonage.

L'exercice révèle la capacité de rapprochement des individus autour d'un objet comme une carte (cf. 2.3.1.2). L'intérêt bien compris des participants est double. D'une part, l'exercice collectif produit un support matériel de représentation et de légitimation du rôle de l'activité agricole dans l'organisation du territoire communal. Il comble l'absence de bases de données parcellaires relatives à l'usage agricole des sols<sup>330</sup>. Le processus permet par conséquent d'acquérir

---

<sup>330</sup> Suite à la démarche SIU, la CA 68 expérimente actuellement un protocole de constitution d'une base de données de mutabilité des terres agricoles sur le département du Haut-Rhin. Début 2011, le prototypage de la base est achevé. Elle est actuellement en cours de constitution et de contrôle terrain et devrait être proposée en version bêta pour la rentrée 2011. La base îlots culturels qui permet de gérer les aides au titre de la Politique agricole commune sont des digitalisations très grossières et approximatives des pratiques agricoles et surtout ne concernent que les parcelles déclarées pour les aides européennes.

une connaissance de l'usage des espaces ruraux à partir d'une pratique professionnelle prégnante pour l'espace. D'autre part, la dimension collective de l'exercice est importante. Elle réduit sensiblement les approximations de localisation sur le plan et la portée des stratégies de rétention d'informations de certains exploitants. Quand l'un fait passer sa zone de culture à tel endroit de manière approximative, son collègue le corrige sous le regard de personnes extérieures et d'autres agriculteurs. La dimension collective de l'expérience permet un contrôle social sur la validité de l'information. Elle est dès lors réputée fiable par l'assentiment collectif des autres usagers de l'espace.

D'un point de vue plus technique, l'exercice rappelle aussi que les bases de photographies aériennes sont historiquement datées et que les usages des sols évoluent beaucoup plus rapidement que le rythme des campagnes de prises de vues aériennes de l'Institut géographique national. Par ailleurs, le processus lui-même légitime les acteurs du milieu agricole à travers un processus de médiation qui semble bien plus efficace que le seul débat. La pratique individuelle de chacun des exploitants est replacée dans une totalité qui est celle du territoire communal. Cette mise en visibilité et l'attention qui leur est portée constituent ainsi une reconnaissance sociale et une fierté pour ces acteurs. L'objet intermédiaire (cf. 2.3.1) construit collectivement a donc une triple fonction : fournir une information utile au processus de décision, valider la qualité de l'information, reconnaître et légitimer le rôle des agriculteurs dans l'organisation de l'espace et l'entretien de paysages.

Au final, cette première phase de la démarche met en évidence l'environnement défavorable pour la mise en œuvre d'un processus de négociation multicritère tel que prévu par la démarche SIU (cf. 4.2.2.3). Les prérequis de ce type de négociation (cf. 2.3.2.2) ne sont visiblement pas réunis : volonté de négocier, énonciation de préférences, vision globale du problème, etc. Le terrain se caractérise en effet par un faible effectif politique et technique (généralement de 1 à 3 conseillers municipaux, le maire, la technicienne du BET, PNR 1 et le chercheur), le maire comme seule source de propositions ou de réactions et une tension palpable dans la relation avec le BET 70. À ce stade, le chercheur et PNR 1 se demandent comment réorienter le contenu de la démarche SIU pour l'adapter aux caractéristiques du terrain.

#### 5.2.2.2 Vers la convergence des intérêts et des compétences

La démarche SIU est reformatée au regard des réalités sociales locales et du déroulement des premières rencontres sur les deux autres terrains. L'utilisation des outils informatiques avec les acteurs est abandonnée au profit d'un usage des sorties opérationnelles de l'outil SIU. Le contexte

pratique de la négociation permet en effet une interaction directe entre les personnes, mais n'apparaît pas adapté à une négociation multicritère utilisant des technologies et des supports logiciels.

Une première étape de convergence entre le bureau d'étude et le Parc passe par l'exercice de constitution de scénarios d'aménagement. Le BET 70 soumet un modèle de projet d'aménagement et de développement durable (PADD) à amender avec les objectifs de la commune. Dans le cadre de la démarche SIU, le chercheur propose plutôt un travail à partir de scénarios prospectifs à l'horizon 2025. L'enjeu de la démarche portée dans le cadre de la charte n'est pas de restreindre l'arrivée de nouvelles populations<sup>331</sup> (le principe général est celui de « vitalité des bourgs et villages »), mais davantage de faire en sorte que l'accueil de nouveaux habitants minimise la destruction des ressources naturelles existantes, notamment foncières. Les scénarios portent alors sur les formes d'habitat proposées pour répondre à l'enjeu de vieillissement de la population et rompre avec un urbanisme composé à 90 % de maisons et à 86 % de logements d'au moins quatre pièces<sup>332</sup>. Ces types de logements sont d'une part très consommateurs de foncier et, d'autre part, ne répondent pas aux moyens financiers des jeunes couples, catégorie visée préférentiellement par le projet de la commune. Trois scénarios, synthétisés par la figure V - 3 sont alors proposés : un scénario tendanciel, un scénario rééquilibrant la part des maisons individuelles et des autres formes d'habitat et un scénario volontariste orienté vers les logements les moins consommateurs d'espace. Notons que la création de scénarios mettant en visibilité les alternatives d'évolution de la commune est une technique de négociation proposée par le Parc dans le cadre de la méthode SIU. Dans aucune des trois communes, les BET n'ont mobilisé ces outils.

Contre toute attente, le maire propose de retenir le scénario volontariste, en ayant bien conscience que celui-ci restreint considérablement les surfaces constructibles par rapport à l'actuel POS<sup>333</sup>. Un échange s'ouvre alors avec les trois conseillers présents et le BET sur l'inadaptation du parc de logements aux besoins de la population. En s'appuyant sur des exemples nominatifs d'habitants de la commune, les conseillers évoquent les cas de personnes âgées isolées qui habitent dans des maisons de plus de six pièces. Ils rappellent alors le projet de résidence avec logements adaptés et services pour personnes âgées autonomes. Le BET et le Parc s'entendent pour préparer une analyse spatiale des potentialités constructives dans le tissu déjà urbanisé. Le maire souhaite la prise en compte dans le PADD du projet de maison adaptée.

<sup>331</sup> Le taux de croissance de population est estimé par l'Insee à 0,73 % ce qui est plus important que la moyenne départementale. À l'heure actuelle, aucun facteur majeur ne semble susceptible de faire varier considérablement ce taux.

<sup>332</sup> Chiffre Insee du recensement intermédiaire de 2006, Chiffres clés Commune COM 70, Insee locale, juin 2009.

<sup>333</sup> Au final, le PLU prévoit des surfaces en zones d'urbanisation future (AU et AUb) de 10 hectares. Avec le potentiel encore disponible dans les zones urbaines immédiatement constructibles (UB et UB), la surface constructible pour l'habitat est estimée à une quinzaine d'hectares.

Figure V - 3. Scénarios d'aménagement à l'horizon 2025 proposés pour la COM 70<sup>334</sup>

	Scénario 1 (tendanciel 1982 à 2006)	Scénario 2 (adapté)	Scénario 3 (volontariste)
Maisons individuelles	73 %	50 %	30 %
Maisons groupées	13 %	30 %	30 %
Logement collectif	14 %	20 %	40 %
Surface nécessaire hors VRD <sup>335</sup>	12,8 ha	11,0 ha	8,9 ha
Surface totale avec VRD (25 %)	15,9 ha	13,8 ha	11,1 ha
Avec rétention foncière (50 %)	23,9 ha	20,6 ha	16,7 ha

Seconde étape de convergence, PNR 1 propose de travailler les orientations du PADD à partir des choix politiques des élus et non pas comme une simple préfiguration du zonage. Quatre réunions seront nécessaires pour définir un contenu qui corresponde à des éléments et des ressources identifiables sur le territoire communal. Cet exercice croise plusieurs dimensions.

D'une part, le maire propose de nombreuses orientations qui concernent la protection d'éléments précis du patrimoine bâtis et du petit patrimoine, l'aménagement des cheminements hydriques, la continuité des déplacements. Dans ce cadre, la démarche d'évaluation multicritère, sur laquelle nous reviendrons à la section 6.2, va jouer un rôle important aussi bien dans l'évolution des représentations du problème et l'accroissement de la compréhension de la complexité, que de médiation vers les adjoints et le BET 70.

« Le maire de [nom de COM 70] avait deux objectifs : les terrains à bâtir, mais aussi tout le réseau d'eau pluviale qu'il voulait intégrer et refaire du nord au sud de la commune. Pour la première fois, je voyais un maire avec autre chose à l'esprit que les terrains à bâtir. Même dans les PLU communautaires, l'objectif est la construction, il n'existe jamais de protection de l'environnement réel, comme il devrait y en avoir.<sup>336</sup> » (BET 70)

D'autre part, nous avons sollicité la technicienne de la CA 70 pour participer à ce travail dans l'optique d'appuyer davantage l'objectif de préservation des terres agricoles. Comme le précise la figure V - 3, l'orientation 4 porte spécifiquement sur l'agriculture. Celle-ci rappelle la contribution économique et paysagère de l'agriculture et la nécessaire préservation du foncier comme capital de production<sup>337</sup>. Pour autant, les mesures du PADD demeurent relativement généralistes et évitent

<sup>334</sup> Les scénarios intègrent la dynamique de desserrement des ménages. Elle s'appuie sur la dynamique observée sur 1982 à 2006. Les hypothèses moyennes de surface au sol par type de logements sont calculées à partir d'une analyse spatiale des surfaces sur des opérations réalisées au sein de la commune qui correspondent aux surfaces constatées dans les communes du secteur.

<sup>335</sup> Voirie et réseaux divers.

<sup>336</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 70.

<sup>337</sup> Le PADD mentionne notamment comme mesures de l'objectif 4 : « Maintenir la dynamique agricole et sylvicole sur la commune et la qualité des espaces et des paysages en reconnaissant la valeur économique des zones agricoles et naturelles

toute précision chiffrée ou localisée quant à ces mesures de préservation. Malgré l'absence d'opposabilité juridique directe du PADD<sup>338</sup>, l'énoncé des orientations évite toute forme d'engagement politique précis pouvant être évalué ou soumis à un jugement de valeur étayé.

Enfin, soucieux de proposer une représentation graphique des objectifs du PADD, PNR 2 et le chercheur réalisent ce travail à l'aide des outils d'information géographique. Le BET y trouve largement son compte puisqu'il n'est pas en charge de ce travail cartographique.

Figure V - 3. Les orientations du PADD de la commune COM 70

Orientation 1 : Renforcer la préservation des patrimoines naturels, paysagers et bâtis de la Commune  
 Orientation 2 : Prendre en compte les risques naturels, assurer la sécurité des personnes et préserver les ressources  
 Orientation 3 : Poursuivre une politique d'équipements publics et de circulations douces  
 Orientation 4 : Favoriser la reconnaissance et le maintien de l'activité agricole  
 Orientation 5 : Accueillir une nouvelle population et adapter l'offre de logements  
 Orientation 6 : Favoriser les conditions d'une économie locale dynamique adaptée aux spécificités du territoire

Cette énonciation générale des orientations du PADD résulte de tensions autour de l'interprétation des textes législatifs et réglementaires. Ainsi, PNR 1 argumente en faveur d'un engagement politique fort qui se traduit par des données quantitatives reflétant le scénario retenu à l'étape précédente. Au contraire, le BET 70 lui oppose sa connaissance pratique des attentes spécifiques de la DDT 70 en matière de PADD. La « doctrine locale<sup>339</sup> » serait de faire des PADD très généralistes pour ne pas contraindre les évolutions du document d'urbanisme. Le débat a notamment porté sur l'inscription d'un engagement volontariste de réduction d'un tiers des zones à urbanisées prévues par l'ancien POS. Au final, la mention a été supprimée. Deux enseignements peuvent être tirés de cet épisode.

(1) L'insertion dans la scène locale de l'expertise de PNR 1, maîtrisant les outils réglementaires au même titre que le BET, produit un déplacement des termes du débat. Ni le maire, ni ses conseillers n'interviennent dans l'échange. La discussion est confisquée par les techniciens alors même qu'elle porte sur l'étape la plus politique du processus d'élaboration du PLU. PNR 1 s'appuie sur une argumentation basée sur sa connaissance du droit et son expérience sur d'autres territoires hors du département. En ce sens, il s'agit d'une connaissance

par la définition d'un principe de zone A (agricole) adapté. Il s'agit de stopper la diffusion, dans l'espace agricole, des logements et des activités non liés et non nécessaires à l'agriculture. » et « Permettre le développement des activités agricoles en inscrivant au zonage une possibilité de sortie d'exploitation satisfaisante pour chaque bâtiment d'élevage. L'objectif est notamment de favoriser la protection des terrains agricoles proches des exploitations. »

<sup>338</sup> L'article 19 de la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a modifié les dispositions de l'article L.123-5 du Code de l'urbanisme. Seuls le règlement, les orientations d'aménagement spécifiques et les documents graphiques du PLU sont opposables à toute personne entreprenant des travaux. Dans l'énoncé issu de la loi du 13 décembre 2000, l'ensemble du PLU, y compris le PADD, étaient opposables aux tiers.

<sup>339</sup> Entretien individuel réalisé au siège du BET 70 en décembre 2010.

« objectivée<sup>340</sup> » (Stehr, 2000, p.159). Au contraire, BET 70 s'appuie sur une expérience éprouvée des PLU en Haute-Saône. Son expertise se fonde sur un « savoir [plus] direct ». Par exemple, la technicienne répètera qu'elle fait des PLU dans le secteur depuis dix ans et qu'elle connaît les attentes des techniciens de la DDT de Haute-Saône. Elle ne conteste pas l'interprétation de PNR 1, mais répètera à l'envi « qu'ici on ne fait pas comme ça ». La légitimation de son expertise s'appuie non pas sur une capitalisation de connaissances, mais sur une connaissance vécue du territoire et une insertion dans les réseaux informels liés à son expérience professionnelle.

« Nous avons eu un débat concernant la rédaction du PADD : fallait-il entrer dans le détail ou pas ? Nous nous sommes appuyés sur non seulement l'avis de [nom du BET 70], mais sur ce que l'administration de tutelle avait laissé entendre ; qu'il fallait donner des notions assez générales. Là aussi, nous aurions pu avoir un PADD beaucoup plus politique, c'est évident. Les choix, au niveau de l'organisation générale, restent assez timides.<sup>341</sup> » (MAI 70)

(2) La dimension politique des projets d'aménagement reste largement sous-jacente et tacite. Un technicien de la DDT 70 parlera ainsi « d'opportunisme »<sup>342</sup>. L'exercice est révélateur de la volonté de dépolitiser la gestion municipale. Dans l'argumentation, la dimension idéale du PADD est contestée. Les dimensions réalistes et tangibles du débat politique sont réfutées. La notion d'intentionnalité qui préside à la définition est écartée. Par un jeu d'opposition de termes, le choix politique est relégué dans le domaine de l'irréel et ne semble pas nécessiter de travail de dévoilement auprès des administrés. Il relève alors de sphères administratives éloignées des réalités pratiques et concrètes du terrain.

« Ensuite, qu'est un PADD aujourd'hui ? Comment faut-il l'envisager ? Il s'agit d'une invention des technocrates avec des intentions peut-être louables, mais en même temps, il s'agit surtout d'une vue de l'esprit. En effet, le PADD est lié à la participation des gens. Si nous avions eu un investissement massif de la population, si chaque réunion avait réuni 60 personnes motivées, posant des questions, nous aurions pu effectivement élaborer un PADD avec une plus forte connotation politique, des intentions bien affirmées. Mais vu la tiédeur de la participation, je crois que nous restons un peu au même niveau.

[...]

Franchement, je n'ai pas envie de revenir sur le PADD. Même si c'est le document d'appui en théorie, je n'y crois pas totalement. Je vous le dis franchement, je pense que c'est le zonage, le règlement, qui dit la réalité de ce que l'on souhaite puisque nous nous appuyons sur des éléments matériels très tangibles, des règles précises. Il est vrai aussi que le public ne va voir que le zonage et le règlement qui seront le point de contact avec la réalité. À mon avis, le PADD est plus une vue de technocrates. [...] [L]e PADD reste une déclaration de bonnes intentions.<sup>343</sup> » (MAI 70)

<sup>340</sup> Cf. paragraphe 3.2.1.3.

<sup>341</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>342</sup> Entretien individuel en mairie avec la DDT 70 réalisé en décembre 2010.

<sup>343</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

Le faible taux de participation de la population expliquerait l'inintérêt d'un exercice politique sur le projet communal. Pourtant le renversement des termes du raisonnement est tout aussi vrai. La participation est faible parce que le maire ne met pas en débat les motifs qui président à ces choix. Derrière l'ouverture à l'urbanisation de dix hectares, il y a bien un choix politique en matière de localisation, de surface, etc. L'intentionnalité des actes existe, même si elle demeure très peu formalisée. Dans un autre contexte, le technicien du BET 88 exposera la situation d'une commune dans laquelle le débat politique est bien présent.

« Un exemple me vient en tête. Une commune présentait son PADD à la population. Les gens étaient assez mobilisés et nombreux à être venus. Une problématique était que l'école primaire était en construction, et donc, l'ancienne école primaire avait fait un vide dans le bourg. Les élus se rendaient compte que la centralité était à plat et qu'il fallait absolument faire quelque chose dessus pour ne pas la perdre. Ils s'étaient dits : « On va faire un projet, une opération là-dessus, avec des logements » ; sur les grands principes de diversité, aucun souci ne se posait. Par contre, le fait est que cela pouvait être mal perçu par la population, et finalement cette concertation a permis ensuite – après des échanges extrêmement conflictuels – de lancer un dialogue beaucoup plus approfondi entre les élus et la population, de faire avancer le débat, d'expliquer aux élus de faire machine arrière, en se rendant compte que les remarques de la population n'étaient pas complètement stupides, notamment en terme de déplacements.<sup>344</sup> » (BET 88)

Le BET 70 justifie également sa volonté de rester généraliste dans les orientations politiques du projet pour des motifs de cohérence juridique de la procédure. Le PADD doit faire l'objet d'un débat au moins deux mois avant l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme<sup>345</sup>. Or, dans la COM 70, le débat n'a eu lieu que plusieurs mois plus tard, alors que le zonage était finalisé et le règlement très avancé<sup>346</sup>. La logique linéaire d'un diagnostic du territoire, d'un projet politique puis d'une traduction graphique et d'un règlement relève d'une procédure administrative et juridique. Dans les pratiques concrètes, la démarche de PLU procède davantage d'un jeu d'ajustements successifs et de rétroactions que d'une approche décisionnelle linéaire. La rationalité d'ensemble du projet n'émerge généralement qu'a posteriori à travers le travail de mise en ordre et de justification des choix<sup>347</sup> réalisé par le BET.

« On fait le PADD, on a des projets, on avance, mais l'on reviendra peut-être sur le PADD, malheureusement. [...] Sinon, il faut faire un PADD très généraliste, mais si l'on va un peu plus dans le détail, certaines choses ne vont pas et je reviens dessus. Une concordance est nécessaire, sinon le PLU est refusé.<sup>348</sup> » (BET 70)

<sup>344</sup> Entretien individuel mené par téléphone en février 2011.

<sup>345</sup> Article L.123-9 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 18 juillet 2011.

<sup>346</sup> Le débat sur le PADD a eu lieu en Conseil communautaire en novembre 2010, le PLU est arrêté en janvier 2011.

<sup>347</sup> L'article L.123-1-2 du Code de l'urbanisme mentionne que le rapport de présentation du PLU doit justifier les objectifs du PADD. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 18 juillet 2011.

<sup>348</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 70.



Cette situation n'est pas sans conséquence dans la mise en œuvre des projets après leur approbation. En effet, si la rationalité générale du projet résulte uniquement d'un travail de mise en forme réalisé par le BET, l'intentionnalité politique qui a présidé aux choix d'aménagement reste tacite. Dans le cas de la COM 70, c'est d'autant plus vrai que la faible participation active des conseillers municipaux et de la population induit une personnalisation des choix locaux du PLU autour du maire. Or les règles d'urbanisme ont ceci de particulier qu'elles portent simultanément une intentionnalité individuelle à l'adresse du candidat constructeur, mais également collective qui est celle de l'insertion et de l'adaptation du projet de construction dans un environnement territorial existant. La pratique politique et professionnelle de l'urbanisme porte ainsi en elle cette idée que la transformation du territoire par un acte individuel doit se faire dans le respect de l'intérêt général. La philosophie politique du PADD est justement de publiciser les fondements territoriaux de cet intérêt général énoncés par les élus locaux garants, légitimés par le droit, de la bonne gestion collective du territoire<sup>349</sup>.

Cette prise de distance par rapport aux éléments sous-jacents qui permettent d'explicitier les choix se retrouve dans le déroulement de la première réunion publique relative à la présentation du PADD. Lors de cette rencontre organisée en avril 2010, seize personnes assistent à la réunion, dont une dizaine de conseillers municipaux. Le maire va opérer avec subtilité un déplacement des rôles des uns et des autres. Au lieu de prendre ses responsabilités et de présenter le projet esquissé, il va d'abord demander au chercheur et à PNR 1 de préparer le support vidéoprojeté. Juste avant la réunion, il insistera pour déléguer à PNR 1 et au chercheur la présentation de ce support après l'intervention du BET sur la procédure d'élaboration du PLU. Au final, le maire n'aura jamais porté publiquement le PADD de la commune, ni lors de la réunion publique, ni lors du débat politique prévu par l'article L.123-9 du Code de l'urbanisme. En effet, s'agissant d'un PLU intercommunal réalisé à l'échelle communale, le débat préalable à l'arrêt du PLU est organisé en conseil communautaire et non en conseil municipal.

### 5.2.3 Les « changements relationnels » : des compromis qui se structurent

Cette phase de « tournois » aboutit finalement à un rapprochement apparent des points de vue entre Parc et BET 70. Le débat porte finalement sur la légitimité des acteurs intermédiaires (Parc et chambre d'agriculture) à intégrer des connaissances et des considérations extérieures à la scène habituelle de négociation du PLU. Pour le BET 70, la légitimité du projet et la justification de son action professionnelle reposent sur la mise en forme règlementaire des desseins des élus, même si celui-ci est poreux, aux contours incertains et demeure largement indéterminé. Pour le Parc, les

<sup>349</sup> Pour plus de précisions. Cf. Assemblée nationale, débats préparatoires à la loi Solidarité et renouvellement urbains, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/sru.asp>, consultés le 6 octobre 2008.

interstices entre les objectifs communaux et sa formalisation sous forme de projet cohérent avec la démarche règlementaire de PLU, doivent être utilisés pour distiller les orientations du projet de charte. Pour se doter d'une consistance pratique, les objectifs de la charte doivent percoler dans les connaissances, les valeurs, les objectifs portés par les acteurs du territoire. Pour le BET comme pour le Parc, l'intégration de connaissances extérieures par le truchement de la démarche SIU a une influence importante sur leurs objectifs propres. Pour le Parc, c'est la condition nécessaire de l'expérimentation SIU ; pour le BET 70, c'est un risque que la multiplication des débats prolonge la durée de la mission et réduise encore la rentabilité financière d'un projet généralement sous-facturé. Les acteurs en présence ont alors intérêt à un accord rapide, et ce d'autant plus que le maire semble satisfait de l'avancée des travaux et du contenu esquissé jusqu'à présent. Les éléments de justification du projet souhaités par le Parc sont bien présents dans le PADD. Pour le BET, la démarche évolue relativement vite. À ce stade, le projet de PLU semble correspondre aux attentes de la chambre d'agriculture au titre des personnes publiques associées. Les « changements relationnels » vont aboutir lorsque les attentes des acteurs vont converger davantage, le BET faisant en sorte que les orientations du PADD, auxquelles il n'avait pourtant pas formellement souscrit, soient traduites concrètement en termes de zonages et de règlement. Le partenariat technique entre le BET et le Parc va devenir alors plus récurrent, malgré quelques mésententes sur l'organisation du travail d'élaboration du PLU.

#### 5.2.3.1 Les journées de terrain et l'adaptation du PADD

Première étape, le BET organise en septembre 2010 trois journées de terrain pour se rendre compte en situation de la faisabilité et de la pertinence territoriale des choix d'affectation zonale. Dans cette phase, le bureau d'études va, avec un sens pratique assez remarquable, traduire concrètement la réduction des zonages. En effet, pour tenir les objectifs discutés lors du PADD, le BET doit réduire les surfaces des zones constructibles non bâties, quelles soient en zones urbaines ou à urbaniser, de l'ancien POS d'environ un tiers, soit 38 hectares. Sur le terrain, la technicienne du BET propose ainsi de réduire d'environ un tiers les surfaces de deux zones à urbaniser inscrites au POS. L'argument proposé aux élus est simple : dans le premier cas, sur un terrain de 8,5 hectares destiné à un projet d'habitat de l'office public départemental de construction, il s'agit d'une cassure de pente qui de fait nécessiterait un poste de relevage pour l'adduction en eau et l'assainissement des constructions sur la partie haute du terrain ; pour l'autre zone, d'environ 1 hectare, il s'agit de ne pas enclaver les prés de fauche situés en arrière-plan et de ne pas étendre les réseaux d'adduction en eau. Les justifications sont pragmatiques, présentées sous l'angle du bon sens, prenant le maire et son adjoint à l'urbanisme à témoin. Sur la zone agricole, la technicienne de la CA 88 est présente et confirme la nécessité de restreindre les zones.

« [E]n faisant le tour du terrain, ils changent complètement d'avis. Ils veulent construire, mais en allant voir sur le terrain, je leur montre que c'est dommage de gâcher une vue et de nouvelles zones constructibles qu'ils n'avaient pas envisagées.<sup>350</sup> » (BET 70)

Le maire rappelle son souhait d'empêcher les constructions en deuxième ligne sur une même propriété. Ces constructions posent en effet des problèmes de partage des voies d'accès et de voisinage, d'adduction d'eau et de défense incendie. Dans un premier temps, un zonage spécifique est proposé pour chaque fond de parcelle sous forme d'un classement en Nj « zones naturelles de jardin » sur lesquelles seules les constructions annexes non habitables de moins de 20 m<sup>2</sup> de surface au sol sont acceptées. Face au risque de contestation au motif d'inégalité de traitement, il est décidé que la zone Nj débiterait sur les arrières de parcelles à compter d'une ligne de cinq mètres au droit de la construction principale, et ceci quelle que soit la parcelle. L'opération permet de retirer 33 hectares de zone constructible à vocation d'habitat.

#### 5.2.3.2 Les promesses et les zonages

Nous voudrions mettre ici en évidence la logique transactionnelle (cf. 3.2.2) des choix de zonage du PLU. Pour ce faire, nous nous appuyons sur trois cas d'interaction où le maire doit transiger avec les personnes publiques au sujet de projets de construction dans des secteurs à valeur environnementale et agricole.

(1) *Cas n°1*. Sur un terrain situé en surplomb de la commune d'environ 4,5 hectares et offrant une belle perspective visuelle sur le village (figure V - 4), un propriétaire a réussi à acheter plusieurs terrains pour faire une seule propriété. Son objectif est de développer un quartier d'habitat mixte mêlant pavillons individuels et maisons en bande pour un total d'environ 50 logements. Le terrain est classé « à urbaniser » sous réserve d'une révision de l'ancien POS. Le propriétaire a financé, à parité avec la commune, la mise en place des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement ainsi que la viabilisation d'un chemin agricole qui traverse le terrain. La zone concernée est actuellement un pré de pâture. Elle marque une rupture entre le bourg centre et un hameau agricole distant d'environ 250 mètres. Un bureau d'études spécialisé, ayant une bonne réputation dans le milieu de l'urbanisme, a réalisé une étude de conception urbaine et architecturale sur la zone pour le compte du propriétaire. Il existe une bonne entente entre le maire et le propriétaire puisque celui-ci a accepté de céder gratuitement un emplacement pour un bassin de rétention des eaux pluviales. Il a également pris soin d'inscrire dans son projet une exigence de

---

<sup>350</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 70.

mixité générationnelle, suggérée par le maire, et prévoit quelques logements adaptés pour les personnes âgées.

« Donc il y a une bonne entente. Mais là on a un interlocuteur unique qui a des idées très ouvertes. Le problème c'est d'arriver à faire la même chose ailleurs. Il est en avance. On n'est pas encore dans le PLU avec lui, c'est le POS avec une définition Nab très vague « accord du Conseil sur un projet ». Le Conseil a validé son projet. On en est là.<sup>351</sup> » (MAI 70)

Le projet ne soulève pas l'enthousiasme du Parc et de la CA 70. Il marque en effet clairement une extension du bourg et diminue la surface de foncier agricole de la commune, alors même que les surfaces constructibles prévues sont encore importantes. Par ailleurs, le site est identifié comme à préserver dans l'étude de recommandations environnementales.

Figure V - 4. Le site du cas n°1



Extrait du plan de zonage du PLU arrêté de COM 70, version du 12 janvier 2011 (en bleu, emprise de la zone « à urbaniser »). Photographie prise en mars 2011.

À l'appui de leurs réserves, le plan de la charte du parc 2011-2023 inscrit dans cette zone un corridor écologique<sup>352</sup> entre le plateau forestier et les boisements dans la vallée de l'Ognon. Ce

<sup>351</sup> Entretien individuel mené en novembre 2008 à la mairie de COM 70.

<sup>352</sup> Sur un plan strictement juridique, en l'absence de schéma régional de cohérence écologique approuvé dans la Région Franche-Comté (prévu par l'article L.371-3 du Code de l'environnement et issu de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010), et la charte 2011-2023 n'étant toujours pas approuvée à ce jour, le corridor écologique mentionné au (projet de) Plan du Parc naturel régional des Ballons des Vosges n'est pas opposable aux personnes publiques. L'article L.123-1-9 du Code de

corridor a une largeur de 100 mètres. La commune est candidate à l'adhésion au Parc et l'inscription des corridors biologiques en zone non constructible des documents d'urbanisme est l'une des mesures du projet de charte. Lors des trois jours de terrains, les participants s'accordent également sur l'intérêt des perspectives paysagères qu'offre le site. Face au risque de classement du site en zone naturelle ou agricole inconstructible, le maire rappelle son engagement moral vis-à-vis du propriétaire, même si « l'accord du conseil » ne constitue pas légalement un acte engageant la commune<sup>353</sup>. Le plan de la charte du Parc, qui n'est pas encore approuvée, est réalisé au 1:100 000<sup>e</sup>. L'emplacement du corridor écologique est symbolisé par une flèche, mais n'a pas à proprement parler d'emprise spatiale, mis à part qu'il relie deux zones boisées. Tout le débat porte sur la localisation parcellaire à adopter pour le corridor. Le maire souhaite qu'il minimise l'impact sur le projet de zone d'habitat porté par le propriétaire privé. Ne voyant pas d'objection particulière a priori, le choix est fait d'adosser le corridor sur une largeur de cent mètres à compter de la clôture de la dernière propriété en sortie de bourg. Le maire demande alors que la surface déclarée inconstructible sur l'emprise initiale du projet soit reportée sur les parcelles contiguës. Dans un premier temps, l'exercice est réalisé dans la partie sud du site. Cependant, la zone reportée empiète alors partiellement sur la zone de réciprocité (inconstructible en application du règlement sanitaire départemental) des bâtiments agricoles situés dans le hameau. La surface de la zone d'habitat (en bleu sur la figure V - 4) est donc réduite d'environ 0,7 hectare pour maintenir l'espace de dégagement agricole.

« Comme nous avons déjà donné, en quelque sorte, des accords de principe pour ces projets ; nous les avons intégrés. De mémoire, il s'agit d'une zone [...] où nous avons procédé à des restrictions : ce que nous avons retiré en zones constructibles est très important. Maintenant, par rapport à l'ensemble de la zone, le projet devrait rester viable et intéressant pour la collectivité du point de vue de son implantation et de l'apport de population possible. <sup>354</sup> » (MAI 70)

(2) *Cas n°2*. Autre situation, autre choix. Sur une parcelle un peu plus à l'ouest<sup>355</sup>, un propriétaire (que nous appelons ici « Monsieur Albert »<sup>356</sup>) demande le classement de son terrain en zone constructible. Cette parcelle est située après la dernière construction existante, hors de la zone constructible du POS. Or Monsieur Albert a appris que dans le projet de zonage du futur PLU, son terrain resterait sans doute inconstructible. Il va donc profiter de sa proximité sociale avec le maire et de la faiblesse des barrières institutionnelles entourant le processus d'élaboration

---

l'urbanisme précise que les PLU doivent « prendre en compte » les schémas régionaux de cohérence écologique. Consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 18 juillet 2011.

<sup>353</sup> L'« accord du conseil » n'a pas de valeur juridique puisqu'il n'est pas consigné dans une délibération argumentant de la décision.

<sup>354</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>355</sup> Sur la figure V - 4, il s'agit du terrain situé à l'ouest, juste sous l'inscription « limiter l'urbanisation à la dernière construction » et couvert par le corridor écologique.

<sup>356</sup> Nom fictif.

du PLU pour s'immiscer dans les discussions entre le maire, un adjoint, le BET 70, PNR 1 et le chercheur.

Ainsi, lors d'une réunion technique d'ajustement du zonage, nous voyons rentrer Monsieur Albert dans la salle du conseil municipal. Il prétend être surpris de nous voir ici (il est venu pour consulter le projet de zonage affiché en continu pour les habitants pendant toute la durée d'élaboration du PLU). Mais il profite de « l'occasion » pour demander au maire pourquoi sa parcelle ne devient pas constructible. Elle est idéalement située à la sortie du village. Il en a hérité et anticipe de pouvoir la bâtir pour ses enfants.

Plutôt que de le révoquer, MAI 70 lui explique qu'elle est située dans un corridor écologique et qu'elle est, dès lors, inconstructible. Monsieur Albert veut savoir qui a décidé de ce corridor. Ce choix lui semble absurde, puisque son terrain est clôturé<sup>357</sup>, ce qui empêche le passage des animaux. Mais ses interlocuteurs sont catégoriques : un tel secteur est inconstructible.

Monsieur Albert change alors de stratégie. Il prétend avoir acheté ce terrain au prix du foncier à bâtir et demande qui va le dédommager pour ce qu'il estime être un préjudice imputable au PLU. BET 70 lui fait remarquer que ses arrangements spéculatifs personnels ne regardent que lui. Elle lui rappelle que la loi française ne prévoit pas l'indemnisation des pertes de droits à bâtir<sup>358</sup>. Elle lui fait également remarquer qu'avec ou sans corridor écologique, cette parcelle ne peut pas être constructible. En effet, les nouvelles dispositions législatives interdisent l'extension linéaire de la construction en bordure de voirie hors des parties déjà urbanisées de la commune. Or le terrain de Monsieur Albert est situé après la dernière maison existante et le terrain n'est pas desservi par les réseaux urbains et la défense contre l'incendie. Monsieur Albert quitte la salle. Il repasse la semaine suivante, mais seule la secrétaire de mairie est présente.

Une semaine plus tard, Monsieur Albert s'immisce à nouveau dans une réunion technique qui réunit les mêmes protagonistes. Il a vu les voitures devant la mairie et souhaite discuter de son terrain. Depuis le dernier échange, il a contacté la DDT 70 pour expliquer sa demande. Celle-ci l'a fermement renvoyé vers le maire, arguant que seul ce dernier est compétant pour entendre ce type de requête.

Monsieur Albert interpelle alors le maire en haussant le ton. Il lui fait savoir que dans l'hypothèse d'une non-prise en compte de son intérêt, il y aurait des suites (sans préciser lesquelles). BET 70 lui fait remarquer qu'il n'a pas le droit d'être là pendant la réunion technique et lui demande de partir. Mais Monsieur Albert est tenace et revient sur la question du corridor écologique. Il veut savoir qui contacter pour le faire déplacer ou supprimer. BET 70 l'informe que ce type de dispositif est géré par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et

<sup>357</sup> On notera sur la photo de la figure V - 4 que la « clôture » est un simple fil plastique destiné à empêcher les animaux d'élevage de divaguer hors de leur pré.

<sup>358</sup> L'article L.160-5 du Code de l'urbanisme pose le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Seule la modification de l'état antérieur des lieux ou l'atteinte portée à un droit acquis sont compensables. Or le droit public pose le principe que « Nul n'a un droit acquis au maintien d'un règlement ». Cf. 1.2.1.

du logement (DREAL, service régional du Ministère en charge du développement durable) et que la secrétaire de mairie peut lui donner les coordonnées d'un technicien. Elle lui rappelle également qu'il peut s'exprimer dans le cadre de l'enquête publique (cf. 6.1.2.3) qui aura lieu très prochainement. Conscient qu'il n'obtiendra pas plus, Monsieur Albert s'en va. Nous ne le reverrons plus à la mairie. En revanche, il est revenu apostropher le maire à plusieurs reprises.

La scène révèle trois caractéristiques de la négociation dans une dynamique institutionnelle caractérisée par la proximité sociale entre usagers de l'espace et décideurs :

(1) La scène institutionnelle d'élaboration du PLU est facile d'accès, tant matériellement que symboliquement. Monsieur Albert rentre, il est écouté. Il aurait pu être congédié, et ce d'autant plus que son attitude ne prête pas au dialogue<sup>359</sup>.

(2) L'attention qui lui est consacrée est réelle. Le premier échange dure près de trente minutes.

(3) Le maire ne rentre pas dans le conflit. Il reste en retrait. C'est BET 70 qui réagit et gère l'interaction en déplaçant le débat sur des considérations juridiques, que visiblement Monsieur Albert ne comprend pas. Au final, l'échappatoire est d'envoyer le requérant dans les dédales de l'administration déconcentrée, d'où il est peu probable qu'il obtienne une réponse rapide.

« La principale réclamation, nous la connaissons et l'avons identifié, viendrait d'une personne ayant manifesté de nombreuses fois. À mon avis, elle n'a pas les arguments suffisants pour obtenir gain de cause et devra accepter la décision collective.

[...]

À chaque fois, nous leur répondons que la loi, aujourd'hui, est coercitive et que, pour cette partie, ce n'est qu'une traduction des textes légaux en vigueur. Cela ne vient pas de notre fait ; c'est une application de la réalité. Ce sont les deux éléments de réponse que je donne toujours lorsque quelqu'un me demande pourquoi un terrain n'est pas constructible : premièrement, il est situé aux confins de la commune donc il n'y a pas lieu de construire au-delà des dernières maisons ; c'est un peu la position réglementaire de l'État, et deuxièmement, il existe un problème de desserte en eau. Sont présentés les aspects réglementaires de l'État et l'aspect pratique sur le terrain. Et suivant le cas, je parle aussi du domaine agricole qui est concerné.<sup>360</sup> » (MAI 70)

Dans ce cas n°2, le comportement du maire est très différent de la situation évoquée dans le cas n°1 (la zone d'habitat).

Dans le cas n°1, le maire engage une série de transactions sociales. Dans un premier temps, conscient qu'il ne peut pas contester le corridor écologique (c'est l'une des seules contraintes que sa demande d'adhésion au Parc fait peser sur le territoire communal), il va proposer une compensation permettant de satisfaire au mieux toutes les parties. Il propose de décaler le corridor au plus près de la sortie du village et éviter de l'inscrire au milieu du projet de zone d'habitat. L'argumentation est très basique (quelle que soit sa réalité) puisqu'il justifiera cet emplacement

<sup>359</sup> En tant que représentant de l'État dans la commune, le maire exerce entre autre les missions d'officier de police judiciaire.

<sup>360</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.



par le fait que les animaux préfèrent se déplacer protégés par les haies des jardins des dernières maisons qu'à découvert sur la crête de la colline. Pour ne pas léser l'accord moral avec le propriétaire et la viabilité de ce projet que le maire décrit comme important pour la commune, il propose que la surface prélevée au profit du corridor soit récupérée sur les terres agricoles voisines. Dans cette transaction, les termes de l'échange sont clairement posés. Le corridor écologique est préservé au prix de l'artificialisation des terres agricoles. PNR 1 argumente sur la nécessité de ne pas surestimer la surface à bâtir au regard des orientations et du scénario du PADD. Il propose alors de réduire d'autres zones sur la commune. C'est alors que le maire rappelle qu'il a déjà accepté de réduire l'emprise de deux zones classées constructibles au POS et la mise en place des zones Nj. BET 70 argumente en sa faveur : le projet a déjà réduit beaucoup de zones constructibles, il faut laisser des possibilités. Les termes de la transaction sociale sont posés. Le corridor écologique est inscrit, les réductions de droit à bâtir déjà discutées sont conservées, mais le maire affirme ne pas pouvoir réduire le projet du propriétaire sur la colline alors même qu'il s'est engagé moralement et que celui-ci a financé la moitié des réseaux desservant la zone.

Second blocage à dimension réglementaire cette fois, le principe de réciprocité des distances d'éloignement entre bâtiments agricoles et nouvelles constructions s'applique sur les terrains convoités pour compenser les restrictions foncières imposées par le corridor écologique. Dans ce cas, le report constructif sera délimité sur le plan de manière très fine. Après avoir examiné d'autres possibilités, le BET 70 avouera qu'il ne voit pas sur quelle parcelle compenser le 0,7 hectare perdu par le projet de zone d'habitation. Il rappelle qu'il n'est pas possible de déroger en l'état aux dispositions du Règlement sanitaire départemental. Bon gré mal gré, le maire accepte la situation. Très investi dans la discussion, il mène les débats. Pour mémoire, lors des échanges sur le PADD (cf. 5.2.2.2), il paraissait davantage en position d'alimenter la discussion que de la générer et la conduire.

Dans le cas n°2, pas d'engagement moral du maire. Pour le maire, Monsieur Albert n'agit que pour son compte personnel. Avant la première altercation, MAI 70 n'a pas connaissance de la demande de Monsieur Albert. Dans le cas n°1, il avait rencontré plusieurs fois le porteur de projet, qui occupe par ailleurs une position remarquée dans le tissu social villageois. L'interconnaissance et l'historicité des relations semblent donc jouer un rôle important dans la priorisation des projets par le maire.

Pour l'anecdote, on notera que malgré ces tractations, le projet ne portera sans doute pas sur toute la surface constructible, le propriétaire n'ayant plus les moyens financiers de ses ambitions.



« [A]pparemment c'est revu à la baisse. [...] Il faut être réaliste. [...] À l'époque, il aurait peut-être eu les moyens de le faire, mais pas aujourd'hui.<sup>361</sup> » (ADJ 70)

« Il me semble fondamental que nous ayons toujours travaillé dans un esprit d'intérêt général, nous n'avons pas fait de concession pour des intérêts particuliers. Par contre, nous avons intégré des projets existants. Aussi bien un projet d'une certaine envergure - que nous avons essayé d'intégrer le mieux possible -, mais également quelques projets particuliers de gens qui avaient déjà déposé un permis, un [certificat d'urbanisme], pour un projet de construction qui semblait viable et pour lequel nous avons essayé de respecter les intentions dans la mesure où il s'agit d'un projet à court terme.<sup>362</sup> » (MAI 70)

### 5.2.3.3 Entre volontarisme et arrangements locaux

Ces récits mettent en lumière certains déterminants de la négociation. Tantôt la règle d'urbanisme se traduit par un énoncé commun et non négociable. C'est par exemple le cas de la définition des zones N<sub>j</sub> de jardins qui réduit la constructibilité des fonds de parcelles de cinq mètres au droit de la construction principale. Tantôt elle fait l'objet de tractations multiples. L'exemple de la zone d'habitation (cas n°1) traduit bien cette tentative de substitution des usages des terrains. Au fond, l'implication du maire, en tant que seul acteur énonciateur de préférences, les autres élus demeurant silencieux, reflète la hiérarchie des préférences du projet communal.

Pour illustrer cette situation (cas n°3), un autre projet ponctuel est digne d'intérêt. En cœur de bourg, deux frères agriculteurs ont leur siège d'exploitation. L'un est à la retraite, l'autre souhaite faire de même d'ici trois ou quatre ans. Leur propriété (figurée dans la zone en violet sur la figure IV - 5, les bâtiments agricoles sont cerclés de rouge) est maintenant située dans un cœur d'ilot résidentiel, rattrapée par l'urbanisation des trente dernières années.

D'un point de vue agricole, la situation n'est pas idéale. Si l'exploitation semble viable et possède d'importantes surfaces, sa situation en zone urbaine empêche toute construction de nouveaux bâtiments en application du principe de réciprocité. Les deux agriculteurs déposent une demande pour que leur terrain soit classé en zone constructible. Au titre du POS, la zone est classée en UC « zone mixte de faible densité », mais aucune construction n'est érigée en son centre. Pour le maire, les terrains situés en cœur d'ilot ne doivent pas être construits. Cela reviendrait à légitimer des constructions en seconde ligne. Par ailleurs, le pré est humide et constitue une zone d'écoulement des ruissellements pluviaux. Pour la CA 70, la zone, d'une superficie d'environ quatre hectares d'un seul tenant n'est certes pas idéale pour un siège d'exploitation, mais elle constitue tout de même un capital foncier conséquent à conserver pour l'agriculture. Pour le Parc, la zone aurait des potentialités constructives dans un projet de

<sup>361</sup> Entretien individuel mené en janvier 2011 à la mairie de COM 70.

<sup>362</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

densification puisqu'elle se situe à moins de 500 mètres de l'école et de la mairie en suivant les cheminements piétons (cf. 6.2). Mais l'accord du Parc est subordonné au déclassement d'une surface constructible équivalente dans d'autres secteurs de la commune.

Figure V - 5. Le site du cas n°3



En orange, périmètre exploité ; en rouge : périmètre des bâtiments agricoles  
Orthophotographie - Geoportail - Juin 2011

Lors de la première réunion sur le diagnostic agricole (cf. 5.2.2.1), les deux frères demandent que leur terrain soit classé en zone urbaine. Pour la technicienne de la CA 70, l'état d'avancement de la procédure ne permet pas de leur répondre immédiatement. Lors de la seconde réunion avec les agriculteurs consacrée au zonage, ces derniers reviennent sur leur demande.

Le BET 70 signale que la zone est trop grande pour être constructible et qu'elle ne trouve pas sa place dans le projet communal. Le ton monte un peu. La zone est en cœur d'îlot, elle est bordée de tous les réseaux, elle peut être constructible. Le maire est conscient que s'il accepte l'ouverture de cette zone, il devra trouver des compensations par ailleurs. Or, malgré des modifications de traits et quelques rabotages, la délimitation des zones à construire du projet de PLU demeure un décalque assez fidèle des zones constructibles du POS. Les remettre en cause, c'est ouvrir la voie à une négociation compliquée et conflictuelle avec les autres propriétaires. En effet, ces terrains sont desservis par les réseaux publics. Si la jurisprudence récente vient pourtant d'infirmier cette pratique, l'usage social consiste à classer ces terrains en zone urbaine (U), immédiatement constructible<sup>363</sup>.

<sup>363</sup> La Cour administrative d'appel de Lyon, dans son jugement du 28 septembre 2010 « Commune de Royas » n°08LY02357 estime que l'interprétation combinée des articles R.123-5 et R.123-7 du Code de l'urbanisme permet de conclure que « des secteurs desservis par les équipements publics, n'ont pas nécessairement vocation à être classés en zone urbaine, le classement en zone A pouvant concerner des secteurs équipés, dès lors, qu'ils présentent un intérêt pour l'agriculture ; que, par suite, la desserte des parcelles en cause par les réseaux n'impliquait pas leur classement en zone urbaine ». En effet, selon l'article R.123-5, « Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à

Comme Monsieur Albert, l'un des deux frères agriculteur profite d'une réunion technique entre le maire, son adjoint, le BET 70, PNR 1 et le chercheur pour faire entendre son point de vue. Cette fois-ci, son argumentation s'appuie sur un projet de camping rural implanté sur les prés de fauche en arrière du siège d'exploitation (cf. figure V- 5). Pour assurer un complément financier aux maigres retraites agricoles, cette activité de tourisme rural serait bienvenue. L'agriculteur n'a cependant aucune esquisse de son projet à montrer.

La situation est significativement la même que celle évoquée dans le cas n°2. En revanche, la surface concernée est bien plus importante. Le règlement de la tractation est également assez différent. Sollicitée, la CA 70 refuse que le siège d'exploitation soit sorti de la zone agricole. Cela supprimerait définitivement toute possibilité de reprise d'exploitation par un nouvel agriculteur. Par ailleurs, la situation créerait un précédent favorisant la spéculation foncière des agriculteurs proches de la retraite. Le maire s'oppose également à cette demande. Il ne souhaite pas rediscuter le potentiel constructible des autres parties de la commune. En effet, PNR 1, CA 70 et BET 70 maintiennent que l'éventuelle constructibilité des prés de fauche doit s'accompagner d'un déclassement d'autres zones actuellement constructibles et utilisées par l'agriculture.

Au final, le siège d'exploitation est classé en zone agricole, la partie nord et sud-ouest en zone naturelle pour le passage des canaux pluviaux et la zone de prés en zone NL de loisirs où seules les constructions nécessaires au camping sont autorisées.

À travers ce cas n°3, on observe que la négociation du projet sur une zone réduite est replacée par les personnes publiques dans le cadre général du projet communal. Un différentiel dans les échelles d'évaluation de la pertinence des projets apparaît donc pour ces différents interlocuteurs. Alors que l'agriculteur raisonne à l'échelle de sa zone, la CA 70 travaille à l'échelle supracommunale. En effet, la plupart des exploitations agricoles mettent en valeur des terres sur différentes communes. L'échelle municipale n'est donc pas pertinente pour évaluer la consommation des terres agricoles et la viabilité des exploitations. À ce titre, dans son avis sur le PLU arrêté de la COM 70, la CA 70 mentionne : « votre projet, me semble-t-il, n'apporte pas suffisamment d'éléments qui nous permettent de nous assurer que les communes de la [nom de l'intercommunalité] (1<sup>ère</sup> couronne) ont réfléchi ensemble sur les zones de développement de

---

implanter ». L'article R.123-7 stipule que « Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A ». Le jugement précise à sa cinquième considération que « Considérant que le projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) approuvé par la délibération litigieuse énonce au nombre des orientations d'aménagement : le maintien de l'agriculture et des sièges d'exploitation autour des terres utilisées et remembrées, la protection des fermes vis-à-vis de l'urbanisation », elle confirme que le PADD doit fixer les orientations générales relatives à l'usage des terres agricoles au regard des considérations législatives et réglementaires. Pour plus de précisions, Cf. GILLIG D., *Classement de terres agricoles en zone U du PLU* (note sous CAA Lyon, 28 septembre 2010, n°08LY02357, Cne Royas), *Revue de Droit Rural*, janvier 2011, p.39 ; *Critères de classement d'un terrain en zone A agricole du PLU* (note sous CAA Lyon, 28 septembre 2010, n°08LY01619, M.A.), *Revue de Droit Rural*, janvier 2011, p.40.

l'habitat<sup>364</sup> », et à son impact sur le prélèvement de foncier agricole. Pourtant, l'échelle communale du PLU pousse les acteurs administratifs à rechercher dans ce territoire les zones de substitution entre les différents usages des sols prescrits par le PLU.

#### 5.2.3.4 Compromis transactionnels locaux et fonctionnement en réseaux

Les cas n°1, n°2 et n°3 mettent en évidence l'absence de capacité d'agrégation des doléances. Les requérants n°2 et n°3 agissent à titre individuel et sans mise en visibilité publique de leur action. Ils ne sont structurés dans aucun réseau et leurs demandes ne suivent aucun processus de « montée en généralité » (Jobert, 1998, p.73). Dès lors, ils ne peuvent construire de collectif ad hoc ou mobiliser des réseaux professionnels, citoyens ou d'expertise pour défendre leurs griefs. Ainsi, ils ne développent aucune remise en contexte global des demandes qu'ils portent. En ce sens, la dépolitisation du débat sur la planification locale (le maire en a bien conscience comme l'ont montré les extraits d'entretiens) empêche toute discussion du projet communal au regard d'un enjeu d'intérêt général. La question n'est pas de savoir si le projet final défend dans sa substance l'intérêt général ou, à la rigueur celui du plus grand nombre. Au contraire, le contexte de COM 70 traduit l'impossibilité de générer un collectif capable de formuler des contre-propositions au projet du maire. En effet, les propriétaires qui auraient un intérêt à agir voient, pour leur grande part, leurs droits à construire globalement conservés. Au final, seuls des individus isolés doivent tenter de négocier à la marge des ajustements de leurs intérêts particuliers. Dans ces négociations individuelles, ils sont en position dominée. Le maire peut facilement disqualifier ces demandes en leur opposant un bien commun supérieur. En effet, seuls quelques individus isolés en tirent bénéfice. En outre, ces projets sont faiblement structurés et leurs contours incertains. Souvent, ils apparaissent totalement opportunistes, comme l'exemple du camping rural du cas n°3. Enfin et surtout, ces demandes ne mobilisent pas de vecteurs d'autorité qui seraient susceptibles d'appuyer leurs requêtes. Ainsi, leur pouvoir est très limité et les requérants semblent peu doter en ressources transactionnelles. Leur recours à l'expertise technique ou juridique est faible. Le cas n°1 fait exception, puisque le propriétaire s'appuie sur l'expertise technique professionnelle d'un consultant spécialisé. Les autres requérants ne peuvent fournir aucune trace matérielle de leurs demandes. Finalement leur légitimité contextuelle est faible. Ils ne maîtrisent ni les ressources relationnelles et institutionnelles, ni les ressources cognitives et juridiques. Dans la relation de pouvoir, ils sont en situation de dépendance, incapable d'orienter la décision dans une direction qui leur soit favorable.

---

<sup>364</sup> Avis sur le PLU arrêté de la COM 70, courrier du 3 mars 2011 au Maire de COM 70 du Président de la Chambre d'agriculture de Haute-Saône dans le cadre de la consultation des services préalable à l'enquête publique.

*En conclusion de cette section 5.2, retenons que la pratique de dépolitisation des enjeux du PADD fragmente la capacité de compréhension des enjeux. Finalement, la légitimité à agir d'un propriétaire est confrontée à un jugement de valeur autour des couples intérêt particulier/échelle parcellaire et intérêt général/échelle territoriale. Les exemples n°1, 2 et 3 nous renseignent ainsi sur deux caractéristiques du processus de négociation : la construction assez systématique de compromis transactionnels (Blanc, 2006) et le fonctionnement en réseau de l'action des techniciens publics.*

*(1) Des compromis transactionnels. Dans chacun des trois cas, les tractations portent sur la prise en compte de doléances particulières dans le projet communal. Pour bien comprendre ce processus, il faut se rappeler que l'acte constructif revêt à la fois une dimension individuelle (l'individu veut construire son habitation pour se loger, il veut faire une opération immobilière en vue d'une plus-value financière, etc.), mais également collective (dans la mesure où la construction sera implantée dans le territoire visible de tous, qu'elle participe à l'accueil de nouveaux habitants, qu'elle agit sur les dynamiques socio-économiques locales, etc.). L'enjeu de ces doléances est leur mise en visibilité en fonction de leur capacité à s'inscrire dans une justification de bien commun territorial. Dans les trois exemples, il s'agit bien de tentatives de compromis transactionnels. Quatre ressources (cf. 3.2.1) sont mobilisées par les acteurs : le droit, l'information, la confiance et l'argent.*

*La ressource juridique est omniprésente dans ces interactions. Mais il s'agit d'un droit interprété, mobilisé à charge et à décharge par les différents acteurs, en fonction de leurs intérêts. Dans le cas n°1 (la zone d'habitat), le maire justifie son intention de respecter l'entente avec le propriétaire conclue sur la base d'un « accord du conseil municipal ». Si formellement une telle disposition n'a pas de valeur juridique (il ne s'agit pas d'une délibération autorisant le maire à prendre une initiative au nom de la commune), elle est cependant présentée comme engageant la collectivité locale.*

*Dans le cas n°2, le maire et le BET 70 opposent au requérant une diversité de dispositions réglementaires auxquelles le terrain de Monsieur Albert serait assujéti : non-constructibilité d'un corridor écologique, urbanisation linéaire, extension des réseaux urbains, absence de défense contre l'incendie, etc. D'un point de vue juridique, il s'agit bien d'une interprétation extensive de dispositions de droit qui ne s'appliquent pas de manière systématique. En effet, dans chacun de ces griefs, la commune dispose d'une latitude interprétative. Or cette marge d'autonomie dans l'interprétation joue en faveur du requérant n°1 (dont le projet est soutenu par le maire) et en défaveur du requérant n°2 (dont le projet est refusé par l' élu).*

*Dans le cas n°3 (la ferme en cœur d'ilot), la CA 70, le BET 70 et le Parc s'appuient sur la législation qui énonce un principe général de limitation de l'étalement urbain.*

Dans les trois cas, la qualification juridique des situations, les règles mobilisées et la volonté du maire et des acteurs impliqués font donc de la règle juridique un argument de justification ambivalent dont l'interprétation varie en fonction de considérations extra-juridiques, d'intérêts, de préférences, de valeurs et d'objectifs divers. La dynamique de l'interaction dépend également de la manière dont le requérant est capable de mobiliser ces « passes du droit » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) et éventuellement de faire valoir des contre-pouvoirs à ces interprétations para-juridiques.

La ressource financière est également au cœur des interactions. L'argument sera d'ailleurs explicité par le requérant n°2 (il a acheté son terrain au prix du foncier constructible) et par les deux agriculteurs (cas n°3, le classement en zone constructible leur permettrait de vendre du foncier et d'assurer un complément financier à leur « maigre retraite »).

Ce qui différencie ces trois exemples, c'est la place conférée aux ressources confiance et information, les deux agissant de manière cumulative et s'influençant réciproquement. Dans le cas n°1, le propriétaire s'est rapproché du maire pour échanger avec lui sur les objectifs du projet. Il a mobilisé une expertise technique professionnelle. Il met en évidence l'intérêt qu'il porte à la dimension collective de son projet du point de vue de la commune. Une relation de confiance se développe avec le maire, appuyée par des connaissances objectivées. La relation semble tellement solide que le requérant ne se manifeste ni au cours de l'élaboration du PLU, ni pendant l'enquête publique (cf. 6.1.2.3). Le compromis transactionnel opéré entre le maire, le BET 70, CA 70 et le Parc autour du report partiel de la zone constructible (cf. 5.2.3.2) s'apparente ainsi à une « transaction collusive » (Dobry, 2009, p.112). Chacun reconnaît mutuellement la légitimité des attentes des autres parties et tous ont un intérêt réciproque à l'accord. Or seul le maire a pu consulter le contenu de ce projet privé. Et pourtant, tous les participants lui reconnaissent un intérêt collectif. Le Parc et la CA 70 ne veulent pas cette zone d'habitat à cet endroit, mais ils souhaitent la réalisation du corridor écologique (prévu par le plan de la charte qui agit pour eux comme un référentiel d'action). Ils savent qu'ils ne l'obtiendront qu'avec l'appui plus ou moins volontaire du maire. Ce dernier veut éviter tout conflit direct avec les acteurs intermédiaires qui par leur présence légitiment les choix effectués sur l'ensemble de la commune. Pour autant, il souhaite également tenir l'accord moral pris avec le propriétaire, qui s'est déjà traduit par un engagement commun, matérialisé par les travaux de réseaux urbains. Le BET 70 à quant à lui intérêt à l'accord le plus rapide possible et le plus fiable d'un point de vue juridique, pour clore le projet. Dans cet exemple, le caractère transactionnel du compromis entre les acteurs demeure cependant tacite, le maire faisant simplement remarquer toutes les concessions faites par ailleurs.

Dans les cas n°2 et n°3, la présence physique des acteurs et l'affirmation de leur intérêt financier, individuel et immédiat, réduit la possibilité de conclure des compromis compatibles avec le bien commun local. C'est d'autant plus vrai que les acteurs intermédiaires replacent ces



demandes individuelles dans le cadre de toute la série de transactions réalisées par ailleurs, et notamment autour du cas n°1. Implicitement, ils reconnaissent avoir cédé aux attentes du maire sur ce dernier cas. Mais ils refusent de reculer à nouveau sans remise en cause par le maire des compromis particuliers réalisés par ailleurs. En changeant d'échelle spatiale, du parcellaire au territorial, les acteurs intermédiaires mobilisent alors une argumentation basée non plus sur la défense des intérêts mais sur le respect des valeurs (Blanc, 2006, cf. 3.2.2.1) qui fondent leur action institutionnelle, et plus particulièrement la préservation des ressources naturelles. Ils réduisent alors considérablement la possibilité d'arriver à un nouveau compromis particulier.

(2) Des techniciens publics en réseau. En questionnant les effets territoriaux de cette série de microtransactions sociales à l'échelle parcellaire, le Parc et la CA 70 produisent un chaînage entre les différentes phases, relativement isolées, du processus décisionnel. Le maire raisonne essentiellement à l'échelle de ses concitoyens (et dans une moindre mesure, de la cohérence communale des réponses apportées aux demandes individuelles afin d'assurer une bonne gestion des équipements et réseaux publics). Les acteurs intermédiaires ont une représentation plus large des enjeux territoriaux. Leur objectif est essentiellement le maintien quantitatif (en terme de surface) et qualitatif (en terme de morcellement) du stock de ressources naturelles, et notamment du foncier. Le BET 70 soutient l'action des acteurs intermédiaires, mais demeure tiraillé par la nécessité de ne pas rentrer en opposition avec son maître d'ouvrage. L'information dont dispose les différents acteurs dans les situations de construction des compromis est donc asymétrique. Entre savoir local basé sur l'interconnaissance et savoir objectivé basé sur l'analyse spatiale du territoire, les représentations des enjeux sont différenciées. Dans ce jeu décisionnel, les acteurs intermédiaires (plus ou moins appuyés par le BET) semblent disposer d'un atout important puisqu'ils peuvent s'appuyer sur le « réseau des techniciens territoriaux » (cf. figure V - 2 paragraphe 5.1.2.1) constitué entre la Direction départementale des territoires, la chambre d'agriculture et le Parc. Ces acteurs agissent visiblement dans un environnement caractérisé par une confiance professionnelle (partielle mais réelle, cf. 5.1.2.3), une dynamique d'interconnaissance (cf. 5.1.2.1), une relation assez similaire au pouvoir local (cf. 5.1.2.5), une logique hiérarchique administrative et la prégnance dans leur action d'une conception et d'un langage technique (cf. 3.2.1.4). Si l'État est matériellement absent, sa capacité coercitive est mobilisée comme un argument d'autorité auprès des élus locaux. Les acteurs intermédiaires (et le BET) savent que si besoin, ils pourront requérir l'intervention des agents de la DDT (cf. 5.1.2.4).

Mais comme nous le verrons à la section 6.2, cet atout constitué par le réseau technique d'action publique est remis en cause par la dynamique de régulation locale. La section 5.3 revient maintenant de manière plus systématique sur les déterminants de la négociation locale et la

*manière dont cette dynamique de travail en réseau entre acteurs professionnels de l'urbanisme agit dans la construction de la norme locale d'urbanisme.*

### **5.3 Les déterminants de la norme locale d'urbanisme**

Les exemples de compromis transactionnels négociés sur la commune COM 70 mettent en évidence un double processus, universel et individuel, de définition des règles locales d'urbanisme.

(1) La construction de la norme est un exercice d'universalisation des choix. Ces derniers se justifient par les principes d'intérêt général et d'égalité des individus devant la loi.

(2) La construction de la norme locale d'urbanisme est également un exercice d'individualisation des choix qui se légitime par l'adaptation aux circonstances particulières du territoire et qui se comprend par la prégnance des rapports sociaux de proximité et des héritages des choix passés.

Cette section souligne les déterminants de la négociation en interprétant les situations présentées à la section 5.2 au regard des deux autres terrains d'étude. Cet exercice permet une montée en généralité dans l'analyse des facteurs qui structurent la prise de décision. La négociation est conditionnée par l'environnement d'interaction des acteurs (5.3.1). Les orientations de la décision sont également inscrites dans le cadre des procédures mises en place par les dispositifs de l'action publique aménagiste et les pratiques institutionnelles et professionnelles des acteurs (5.3.2). Finalement, le jeu local est orienté par les contraintes sociales qui déterminent les modalités des transactions entre acteurs et leur capacité de jeu avec les ressources de la décision (5.3.3).

#### **5.3.1 Un environnement de négociation façonné par les acteurs**

La démarche menée avec la COM 70 nous révèle quelques-unes des configurations fonctionnelles du contexte dans lequel s'opère la négociation entre acteurs. Ces aspects pratiques ne sont jamais simplement donnés et à disposition des acteurs. Ils sont toujours imbriqués dans des périmètres et des scènes différenciées de la vie sociale. Par exemple, les modalités d'interaction entre le maire et le bureau d'études sont contingentées par les considérations économiques de la prestation de services. En outre, volontairement ou non et en toutes circonstances, les acteurs ont « prise » et sont pris dans leur environnement social. Reprenant la posture de Rémy (1992), « l'individu nous apparai[t] comme un être intentionnel apte à de la distance et de la réflexivité, et donc à des interprétations et à des actions dotées d'un certain degré d'autonomie ». La forte perméabilité de la scène de négociation du PLU à des scènes informelles apparaît comme un trait



marquant (5.3.1.1). De plus, cette porosité de la scène décisionnelle s'exprime aussi à travers les pratiques professionnelles des agents publics, les modalités d'action des institutions et les contingences domestiques du travail des élus (5.3.1.2). Enfin, l'élaboration du PLU s'inscrit dans le cadre plus général de l'action publique locale où il n'est qu'un dispositif parmi d'autres (5.3.1.3). Au final, nous montrons que l'environnement de la négociation a une influence importante sur les capacités d'action et l'orientation des choix des acteurs en interaction.

#### 5.3.1.1 La forte perméabilité de la scène décisionnelle

L'exemple de COM 70 est révélateur de la capacité des acteurs non institutionnels à se positionner dans la négociation de la norme rurale d'urbanisme, tant sur le plan matériel (ils sont physiquement présents) que symbolique (leur présence oriente les débats de la négociation). Si d'un point de vue formel, le droit français incite à la concertation avec les populations désignées comme public cible, il laisse cependant toute latitude aux élus pour en fixer les conditions. En la matière, les cahiers des charges types, les délibérations préremplies et la jurisprudence, diffusés par les associations d'élus<sup>365</sup> et les services déconcentrés de l'État, jouent le rôle de catalyseur. Pour la plupart, ces démarches prévoient deux réunions publiques, un affichage en mairie du projet et un cahier de doléances dans lequel les questions peuvent être posées et les réponses seront apportées par le BET. Largement reprises par les communes, ces modalités de concertation sont relativement restreintes et ne construisent pas une dynamique d'interaction avec les usagers de l'espace (cf. 2.3.2.2 et figure II - 6). En effet, les conditions de la rencontre empêchent la tenue d'un débat contradictoire. Elles participent de cette volonté de dépolitiser les échanges et de limiter la contradiction relative à l'opportunité des décisions. La disqualification des requérants s'appuie généralement sur la mise en visibilité du caractère individuel et égoïste de leur demande : au conseil municipal la définition de l'intérêt général, aux pétitionnaires les doléances individuelles. Dans les pratiques territoriales, la proximité sociale joue bien évidemment dans les deux sens. Les conseillers municipaux ont conscience de la suspicion quant à leur impartialité dans la construction de l'intérêt général local. Ainsi, les élus communaux ont également tendance à inciter les propriétaires à leur faire part de leurs demandes et à tenter d'y répondre le plus favorablement possible.

« De toute façon, ceux qui tiennent absolument à ce que leurs terrains soient constructibles viennent me voir. On ne pourra pas toujours, je pense, forcément accéder à leur demande.<sup>366</sup> » (ADJ 88)

<sup>365</sup> Association des maires ruraux de France, antennes départementales de l'association des maires de France, etc.

<sup>366</sup> Entretien individuel mené en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

La rétention foncière est également une préoccupation qui pousse les élus à aller à la rencontre de leurs concitoyens. Face à la demande institutionnelle de plus en plus pressante de limitation des surfaces constructibles, connaître les objectifs à court et moyen terme des propriétaires est devenu un moyen de rendre plus efficace le déblocage du foncier.

« Le maire est allé voir, en amont, les propriétaires de terrains qui vont permettre de combler les dents creuses. [...] Il faut s'intéresser au foncier, même s'il est dit que l'on doit penser à l'intérêt général.<sup>367</sup> » (BET 70)

Dans ce jeu d'interaction, où proximité sociale et pouvoir décisionnel font mauvais ménage, les situations de conflits d'intérêts sont potentiellement nombreuses. C'est ainsi qu'en novembre 2010, le maire de la COM 88 demande à rencontrer PNR 1 et le chercheur au siège du Parc (à près d'une heure de route de la commune). Il nous expose la situation où il est impliqué à la fois comme propriétaire foncier et comme maire. Deux difficultés le préoccupent : le conflit d'intérêts et son rôle d'élu. Le problème lui paraît d'autant plus difficilement gérable que le projet municipal est de déclasser une partie des terrains constructibles situés en fond de vallon au bord de la rivière. Or ces terrains ont fait l'objet d'un héritage partagé entre son père et son oncle. Cette situation lui paraît intenable car ce sont les terrains de l'oncle qui sont principalement touchés par le déclassement. Il s'exprimait déjà de la manière suivante en novembre 2008 :

« Ma famille doit beaucoup souffrir de cette décision parce que mon oncle était secrétaire de mairie et ... il a placé des terrains constructibles en bordure de la rivière, qui n'ont pas lieu d'être d'ailleurs. Et qui appartiennent à mes cousins maintenant. Mais bon, je leur est déjà annoncé un peu la couleur, donc on aura certainement un débat, mais ...<sup>368</sup> » (MAI 88)

Au final, la pratique de l'urbanisme dans les communes rurales révèle l'imbrication entre intérêts privés et intérêt général et l'absence de segmentation tranchée entre les sphères domestiques et publiques. L'environnement de négociation locale joue donc sur la porosité entre des scènes d'interactions multiples, formelles et informelles. La proximité spatiale et sociale induit une facilité d'accès au maire, sans pour autant en faire nécessairement un critère déterminant de l'orientation des décisions. En effet, les déterminants de la négociation sont nombreux et leur hiérarchisation complexe.

<sup>367</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 70.

<sup>368</sup> Entretien individuel mené en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

### 5.3.1.2 Influences des pratiques professionnelles, institutionnelles et domestiques

Les conditions d'exercice professionnel des bureaux d'études conditionnent largement les modalités d'interaction avec la commune. De manière générale, les contacts directs avec les élus sont limités. En effet, pour réduire le coût de la prestation et décrocher le marché d'appel d'offres confié au mieux disant (généralement le moins cher), les BET ont tendance à réduire le nombre de réunions. Même si une négociation à la marge est possible, le travail de terrain dans les petites communes rurales (diagnostic, analyse sur le terrain du foncier et des dispositions du POS, etc.) est ainsi souvent limité à 5 ou 6 jours dans le contrat commercial du BET. Or, de manière générale, s'il dispose souvent d'un réseau d'interconnaissance professionnelle avec les administrations publiques (cf. 5.1.2.1), le BET ne connaît pas en détail le territoire communal. Ces interactions avec les élus et les institutions sont elles aussi limitées, incitant à la mise en place de méthodes standardisées faisant peu de cas des spécificités locales. Cette situation est renforcée par le sous-financement généralisé du coût des études d'urbanisme réglementaire.

« [N]ous n'avons pas forcément, non plus, l'occasion de rester longtemps avec les élus. Il faut bien comprendre que cela se passe dans des réunions qui durent une ou deux heures où il y a le Maire avec quelques conseillers, une commission d'urbanisme, et déjà dans cette commission il y a des sensibilités différentes, des compétences différentes.<sup>369</sup> » (BET 68)

« Généralement, il n'y a même pas eu de prise de contact avant la première réunion ; que des contacts très formels, administratifs, cela est déjà assez particulier. Je suis arrivé : il fallait que l'on fasse connaissance et je ne m'attendais pas du tout à tomber sur une telle équipe. Je pensais que c'était une équipe qui avait déjà construit un projet [...] Il fallait établir les rôles, savoir comment travailler ensemble. C'est l'ensemble de ces points qui explique le démarrage un peu chaotique.<sup>370</sup> » (BET 88)

« D'après ce que j'entends de la part de mes collègues, cela se passe souvent autrement, parfois mal. J'ai beaucoup de retours de collègues proches, notamment de la communauté, se plaignant de cabinets presque absents, qui ne donnent pas les réponses, travaillent très loin, et se déplacent peu.<sup>371</sup> » (MAI 70)

Dans les communes rurales, la fonction de maire n'est pas une occupation à plein temps. Les maires et les adjoints touchent une indemnité calculée à partir du nombre d'habitants dans la commune<sup>372</sup>. La plupart du temps, ils exercent soit une activité professionnelle, soit sont retraités.

<sup>369</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 68.

<sup>370</sup> Entretien individuel mené par téléphone en février 2011.

<sup>371</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>372</sup> Pour les communes de 500 à 3 499 habitants, l'indemnité mensuelle du maire est comprise entre 1 178 et 1 635 euros bruts. Pour les adjoints, l'indemnité est comprise entre 314 et 627 euros bruts mensuels. Les indemnités de fonctions électives sont soumises à imposition. Chiffres en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2010 selon Décret du 7 juillet 2010. Dans les communes de moins de 100 000 habitants, les conseillers municipaux ne touchent aucune indemnité de fonction. Les maires des communes de moins de 3 500 habitants bénéficient d'un crédit d'absence dans leur emploi de 105 heures par trimestre, les adjoints de 52,5 heures et les conseillers municipaux sans délégation d'aucun crédit d'heures. Les élus municipaux ont par ailleurs droit à une autorisation d'absence pour assister aux séances plénières du conseil municipal, aux réunions de commissions fixées par le conseil et aux réunions des organismes auprès desquels ils représentent la commune.

Les conseillers municipaux de ces communes exercent à titre bénévole, sans facilité professionnelle ou indemnité compensatoire. Parallèlement, les agents des institutions publiques et des BET exercent leur activité pendant les heures de bureau. Comme le remarquent les maires des COM 70 et 88, jeunes retraités, il y a donc une incompatibilité horaire et de disponibilité qui a des effets importants sur la faible implication concrète des conseillers municipaux dans l'élaboration du PLU.

« Après, il y a le problème des horaires. Pour la plupart des bureaux d'études, on arrive à être présent, et on essaie de demander aux bureaux d'études et aux communes, quand ce sont des réunions le soir, que ce soit plutôt en début de soirée, plutôt à 18 heures qu'à 20 heures ; pour cela, on y arrive à peu près. Mais il y en a qui ne font que des réunions le soir, ou le week-end, donc on ne peut pas être présent.<sup>373</sup> » (DDT 88)

« Des raisons très pratiques existent comme les réunions en semaine. C'est d'ailleurs un problème que se posent les élus aujourd'hui à tous les niveaux. Chaque fois que vous avez une réunion avec une administration, que ce soit la Préfecture, les services ou le Conseil Général, c'est toujours dans la semaine et en journée. Seuls les retraités peuvent se libérer et participer ; les gens pris par leur activité n'ont pas cette liberté d'action, sont exclus de la démocratie. Cela suppose aussi que ce soit des gens qui, même lorsqu'ils sont indemnisés, soient en grande partie bénévoles, et acceptent de donner beaucoup, beaucoup de temps, car cela est très prenant. Cela pose toujours la question d'une démocratie qui est entre les mains de quelques élus seulement.<sup>374</sup> » (MAI 70)

La difficulté concrète d'exercer un mandat électif dans une petite commune et l'impact de cette situation sur la qualité de la démocratie locale ont d'ailleurs fait l'objet d'un rapport au Sénat en 2007<sup>375</sup>. Celui-ci interroge les conditions dans lesquelles s'exerce l'implication politique des membres du conseil municipal dans leur commune.

Pour la COM 70, le regard que les membres du conseil municipal peuvent porter sur le processus d'élaboration du PLU passe quasi-exclusivement par les rapports et les comptes-rendus du maire en séances ou par les échanges informels avant et après les séances de travail ordinaire, par exemple en commentant les plans accrochés au mur. Le maire occupe une place centrale dans la médiation entre la démarche du PLU et les membres de l'équipe municipale qui n'ont matériellement pas accès à la négociation. Le regard que les conseillers peuvent porter sur les travaux passe alors par l'interprétation que le maire en fait et leur rapporte. Cette situation renforce la personnalisation des valeurs sociales sous-jacentes aux décisions prises dans le PLU et pose la question de la dimension démocratique des choix. Bien qu'ils délibèrent pour son adoption, les

---

Consulté sur Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Locales et de l'Immigration, Direction générale des collectivités locales, Note « Garanties accordées dans l'exercice d'un mandat - Les droits d'absence des candidats aux fonctions électives et des élus locaux »

<sup>373</sup> Entretien en binôme réalisé en novembre 2010 à la Direction départementale des territoires des Vosges.

<sup>374</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>375</sup> PUECH Jean, « Une démocratie locale émancipée : des élus disponibles, légitimes et respectés », Rapport d'information au Sénat n°74 (2007-2008) au nom de l'Observatoire de la décentralisation, Sénat, 7 novembre 2007, 258 p.

membres du conseil municipal, ou ici du conseil communautaire, n'exercent dans la pratique qu'un regard indirect sur le contenu et le processus de définition de la norme locale d'urbanisme.

Des facteurs non liés directement à des questions d'aménagement, mais davantage aux modalités de l'action des agents publics, des élus locaux et à l'exercice professionnel des prestataires d'études, méritent ainsi d'être pris en compte. Les possibilités réduites d'interaction entre commanditaire, prestataire et personnes publiques, aussi bien en nombre de participants qu'en fréquence et en durée, impactent fortement la démarche de PLU. Elles posent de manière très concrète la question de l'appropriation du projet et donc des conditions de sa mise en œuvre. À ce titre, la stratégie développée par MAI 70 pour confier la présentation du PADD à PNR 1 et au chercheur (cf. 5.2.2.2) pose la question de son appropriation locale. Le fait que le maire n'ait jamais publiquement porté et défendu ce projet prend alors un autre éclairage. Concrètement, le PADD a fait l'objet d'un temps de travail d'élaboration technique au Parc<sup>376</sup> au moins équivalent à la durée des cinq réunions d'échange à la mairie. Par ailleurs, au cours de ces dernières, le maire est resté relativement en retrait. Cette situation n'est pas spécifique à la démarche SIU ou à la COM 70. De manière générale, les PADD font l'objet d'une ou deux réunions de deux heures avec le BET qui propose un canevas préconstruit justifiant les choix effectués à partir du zonage. L'inversion du processus d'élaboration, qui part du zonage pour arriver aux orientations, vide de son intérêt le débat politique sur les orientations du PADD.

« En outre, très souvent, c'est aussi la pratique qui fait cela, nous avons déjà un plan de zonage se préparant bien avant que le PADD n'ait été débattu [...]. Le PADD, qui aurait dû être une mise à plat des problématiques par thèmes, devient plus souvent un enrobage plutôt qu'un outil de choix. Et cela le sera encore, peut-être davantage l'année prochaine, lorsque nous parlerons des problèmes liés au Grenelle : le zonage aura déjà été préparé et de toute façon, à tout moment, des façons d'équilibrer les choses seront trouvées.<sup>377</sup> » (BET 68)

La section 6.1 revient sur cette relation entre expertises extérieures et locales en posant la question de l'adaptation du cadre de négociation du PLU à l'appropriation des connaissances et des objectifs par les élus. Il n'en reste pas moins que la réflexivité des élus sur la norme d'urbanisme locale est également orientée par le contexte au sein duquel ils évoluent dans leur vie quotidienne. L'implication et l'appropriation de la substance d'un projet sont ainsi un processus qui trouve ses fondements dans les modalités concrètes de son élaboration.

<sup>376</sup> Par les techniciens PNR 1, PNR 2 (pour la cartographie) et le chercheur.

<sup>377</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 68.

### 5.3.1.3 Le PLU, un outil parmi d'autres de l'action territoriale

Parallèlement à l'élaboration du PLU, la municipalité mène d'autres projets d'action publique. Ces derniers influencent et/ou sont influencés plus ou moins directement par la norme locale d'urbanisme. Ils requièrent également un degré variable d'implication des élus. Par exemple, la commune COM 68 est concernée par la révision d'un schéma de cohérence territoriale qui couvre 49 communes. Le PLU doit être compatible avec les orientations du SCOT. Il doit notamment respecter les prescriptions en matière de consommation foncière. Mais les démarches n'avancent pas nécessairement selon les mêmes calendriers. En décembre 2009, le projet de schéma est encore en phase de PADD. Or la démarche supracommunale influence directement l'avancée des travaux du PLU. La commune COM 68 souhaite agrandir sa zone d'activités dans laquelle les terrains sont tous vendus. Cependant, elle ne peut inscrire au projet communal une telle orientation qui ne serait pas acceptée par le SCOT, sauf à devoir réviser son PLU pour le mettre en conformité dans un délai de trois ans maximum après approbation du document supracommunal<sup>378</sup>. Le calendrier d'avancement du PLU est donc partiellement contraint par les décisions prises à l'échelle supracommunale.

« On est confronté à un problème. C'est le SCOT. On ne peut pas se permettre d'aller plus vite que le SCOT. [...] C'est une des difficultés. Je ne me vois pas boucler un PLU et, après, un SCOT. Pour nous, la grosse question qui est articulée avec le SCOT, c'est la limite de la zone d'activité en bas. Une fois qu'on est au clair là-dessus, à la limite, on peut avancer. Néanmoins, on doit vraiment, à un moment donné, savoir où on va.<sup>379</sup> »  
(MAI 68)

En parallèle, la commune est porteuse d'un projet de requalification urbaine d'une friche industrielle dans le cadre d'une procédure de concours financée par le Conseil général. Dans ce cas, la commune est maître d'œuvre du projet. Contrairement au SCOT, cette démarche est davantage vue comme une opportunité que comme une contrainte. Le projet d'écoquartier porté sur ce secteur constitue pour les élus un cadre de réflexion qui pourra servir de référence aux travaux du PLU.

<sup>378</sup> Article L.123-1-9 alinéa 3 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 19 juillet 2011.

<sup>379</sup> Entretien individuel mené en mai 2010 à la mairie de COM 68.

« Pour nous, c'est un peu un ballon d'essai, un test et une obligation aussi ; on est tellement bouffé par le quotidien ; d'accélérer un peu la réflexion en interne, le débat, pour être plus critique et plus opérationnel lorsqu'on va rentrer dans la phase PLU.

[...]

[C]e qui est en train de se préparer sur l'écoquartier relève un petit peu de cette démarche, de se tester un petit peu, d'avoir une réflexion plus approfondie entre nous. En fait, un bureau d'études a remporté le concours. Maintenant, on va le revoir et ce sera aussi l'occasion d'un débat plus politique entre nous puisque le projet, tel qu'il est, c'est un concours d'idées, on ne se retrouve pas forcément sur tous les aspects. On va en rediscuter. Et là, pour moi, cela va être un moment de débat entre nous pour voir un peu dans quel sens on voudrait aller, de manière plus pratique, plus concrète.<sup>380</sup> » (MAI 68)

Pour la réalisation de ce projet sur un terrain d'un hectare, la commune est associée à d'autres prestataires. Écoquartier et PLU portent donc sur des échelles spatiales, mobilisent des acteurs et répondent à des enjeux différents. S'ils partagent avec le PLU des grandes préoccupations relatives à la mixité des populations, le stationnement, les eaux pluviales, les réponses proposées pour l'écoquartier sont d'une autre nature que celles formulées pour le PLU. Elles concernent l'efficacité énergétique des bâtiments, les types de matériaux, la domotique. De plus, la commune a la maîtrise foncière du site. Elle ne négocie que les conditions de commercialisation du projet avec les opérateurs immobiliers qu'elle aura elle-même recrutés. Le risque de conflit est par conséquent limité. Le cas échéant, il se réglerait dans le cadre d'un litige commercial et non sur un terrain politique. Tant par la sensibilité politique et militante du maire aux enjeux écologiques que par la diversité des projets (écoquartier, PLU, SCOT) auxquels ils participent, les élus de la COM 68 sont insérés dans un environnement d'action publique imprégné d'influences multiples. Cet environnement d'action particulier vient nécessairement influencer les conditions, les savoirs et les modalités de négociation des règles du PLU. Dans le processus de décision, ces scènes parallèles constituent autant de références partielles, qui agissent sur les connaissances et les interactions entre acteurs. Ainsi, tant par leur expérience de mandats électifs que par leurs profils professionnels (cf. 4.3.1 et notamment figure IV - 12), le maire et l'adjoint de COM 68 partagent avec les techniciens du BET et du Parc une conception de l'urbanisme et un mode d'expression relativement proches.

« Il faut souligner qu'à [COM 68] nous avons un élu assez différent de la moyenne, car il possède une sensibilité et une compréhension de son territoire assez hors du commun, et une façon de communiquer avec ses administrés assez originale. Pas grand-chose n'est à dire, cela est presque logique.<sup>381</sup> » (BET 68)

Le maire parle ainsi de « dents creuses », de « d'équilibre », de « densification », de « corridors écologiques ». Toutes ces expressions relèvent d'un langage professionnel spécialisé, de ce que Françoise Choay (1965, p.79) dénomme le « logotechnique » des urbanistes. Le registre

<sup>380</sup> Entretien individuel mené en mai 2010 à la mairie de COM 68.

<sup>381</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 68.

d'interaction locale est alors celui de l'expert (Cadiou, 2009). L'action politique revêt ici une dimension très technique. Le débat ne porte pas sur une priorité de valeurs politiques. Il s'oriente sur les conditions et les outils pour mettre en œuvre un projet politique très structuré dans son énonciation, même s'il demeure (comme tout projet politique) contestable dans les préférences sociales qu'il énonce.

« Là, j'ai besoin des réponses techniques. Si on fait une projection de population, on n'a pas envie de faire un nouveau PLU dans cinq ans. Peut-on s'en sortir avec zéro nouvelle terre agricole consommée ? Je ne suis pas en capacité de le dire. Nous ne sommes pas favorables à dire : « on ouvre et on s'en fiche ». La logique, c'est : économie ; ce qui signifie qu'il faut mieux utiliser les dents creuses aujourd'hui, mais avec cette question environnementale. Si on dit : « mieux valoriser aujourd'hui les dents creuses existantes pour densifier », il faut encore maintenir les couloirs écolos et ne pas faire n'importe quoi non plus. L'équilibre, cela ne veut pas dire qu'on va maintenir toutes les dents creuses aujourd'hui.<sup>382</sup> » (MAI 68)

Dans une moindre mesure, les deux autres terrains de recherche sont également concernés par des expertises techniques menées en parallèle au PLU, avec lesquelles ce dernier joue d'influences réciproques. La COM 70 travaille avec les services techniques du Conseil général de Haute-Saône sur une étude préalable à l'aménagement des traversées routières. Plusieurs intersections sont concernées. Le maire est mobilisé sur ces études de voiries. Le PLU est un outil relativement efficace pour acquérir le foncier privé nécessaire à la réalisation de ces travaux à travers notamment les emplacements réservés pour la sécurisation, l'élargissement ou la modification des tracés de voirie<sup>383</sup>. La commune COM 88 est concernée par le même type de travaux dans le réaménagement de sa traversée.

Pour ces élus, le PLU n'est souvent pas une fin en soi, mais un maillon, parfois indispensable, de l'action publique locale. Ne maîtrisant que faiblement sa procédure d'élaboration relativement complexe, ils projettent sur le PLU toute une série d'attentes nombreuses et variées. Ils savent cependant qu'il est l'un des instruments les plus efficaces susceptibles d'infléchir le droit de propriété lorsque ce dernier entrave la réalisation de projets publics. Le PLU n'est pas conçu ici dans une approche substantielle, voire philosophique, ou artistique de la répartition harmonieuse des hommes dans leur environnement, mais comme une procédure d'action publique emportant des effets concrets et palpables sur le territoire.

<sup>382</sup> Entretien individuel mené en mai 2010 à la mairie de COM 68.

<sup>383</sup> Cf. sous-section 4.3.2.



« Alors le problème que j'ai rencontré là, c'est l'obstruction des propriétaires riverains, qui évidemment pour certains souhaitaient que des travaux soient réalisés, mais ne voulaient pas que, ne voulaient pas céder à la moindre demande de la collectivité pour un aménagement évidemment sur des terrains agricoles. [...] Donc la difficulté, c'est que je voudrais moi, à travers une enquête publique, arriver à imposer des dispositifs de drainage dans la mesure où l'on a prouvé qu'ils fonctionnaient.<sup>384</sup> » (MAI 70)

« [L]es élus pensent que les PLU vont être la solution à tous leurs problèmes et ont tendance à le confondre avec certains problèmes liés à la vie de tous les jours. Ils se demandent ce qu'il peut faire pour résoudre le stationnement dans la rue, les bruits de voisinage, ou bien les problèmes de tous ordres. Parfois, ils attendent des choses, du PLU, que celui-ci ne leur apportera jamais. Nous sommes très souvent obligés de dire qu'il n'est pas un outil miracle, qu'il ne fait qu'encadrer un certain nombre de choses, qu'il donne des possibilités de faire. Si, ensuite, ceux qui ont cette possibilité ne le font pas : le fameux projet imaginé, qui était peut-être même ambitieux, n'aboutit pas.<sup>385</sup> » (BET 68)

Tous ces exemples montrent que le processus d'élaboration et le contenu du PLU doivent être analysés dans un environnement d'action publique plus large que le seul dispositif du droit des sols. Les acteurs locaux sont impliqués en parallèle dans d'autres scènes qui influencent partiellement leurs pratiques sociales et définissent leurs environnements d'interaction. Les processus individuels et collectifs d'hybridation des connaissances entre les différentes scènes sont complexes à saisir ne serait-ce que parce que les acteurs ne précisent pas l'origine des facteurs qui influencent leurs représentations et leurs comportements. La plupart du temps, ils n'en ont même pas conscience. Ces systèmes d'influence jouent simultanément à plusieurs niveaux. Ils provoquent des déplacements de représentations et de pratiques, tantôt sous une forme diffuse et longue, tantôt de manière brusque et forte (Bombenger, Christen et Piquette, 2011). Les différents environnements dans lesquels l'acteur évolue s'influencent ainsi les uns les autres. Entre une contrainte coercitive ayant force de loi et la lecture d'un ouvrage pendant les fins de semaine, ou encore l'écoute distraite d'une émission de radio sur le développement durable, l'individu est inscrit dans un flux d'informations multiples et complexes qui donne une autre perspective à la compréhension et à l'analyse des scènes de la négociation et des déterminants de la décision. Ces exemples mettent également en évidence que les acteurs façonnent, structurent et incorporent ces informations reçues dans leurs propres stratégies. Ces processus procèdent alors d'une réflexivité et de dynamiques de « transcodage » (Lascoumes, 1994, cf. 2.2.3) sur lesquelles nous reviendrons aux sections 6.1 et 6.2.

<sup>384</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie MAI 70.

<sup>385</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 68.

### 5.3.2 L'urbanisme, le paradoxe d'une technique faiblement instrumentée

Les exemples précédents nous montrent le façonnement de territoire conçu à travers des processus, des acteurs, des procédures référées au champ de la technique et de l'expertise. Cette dernière n'est pas une compétence objective, une procédure ou une posture, mais elle se façonne à travers l'environnement social dans lequel elle se développe (Dumoulin *et al.*, 2005, p.10). Les démarches d'urbanisme règlementaire entretiennent un rapport ambivalent à la technique et aux différentes formes d'expertise sur lesquelles nous reviendrons à la section 6.1. Présentement, notre objectif est de montrer que les modalités d'instrumentation des démarches d'urbanisme en milieu rural sont finalement limitées. L'enjeu est de cerner les relations qu'entretiennent les acteurs en présence aux outils imaginés pour accompagner la prise de décision. Dans ce cadre, les BET apparaissent, paradoxalement, comme faiblement outillés dans la construction de la connaissance et dans l'orientation ou la conduite des interactions entre les acteurs de la négociation. Les outils de la négociation et de la connaissance agissent en effet comme des balises, des médias de cristallisation des savoirs et des prises de décision (cf. 2.3.2). S'en passer, c'est laisser ouvertes les possibilités d'ajustements, de retour en arrière et finalement faire œuvre de flexibilité. C'est un paradoxe de l'urbanisme durable. Bien qu'il s'énonce comme un principe négocié à l'échelle des territoires de l'action publique (cf. 1.3.1.3), il est véhiculé et interprété par un cadre législatif qui semble de plus en plus investi d'enjeux de préservation des ressources naturelles (cf. 1.2). Ce décalage croissant entre les objectifs des politiques nationales et l'affaiblissement des dispositifs organisationnels de leur mise en œuvre territoriale (cf. 2.1.2) traduit la persistance au sein des institutions centrales de l'État d'une posture de co-administration territoriale (Duran et Thoenig, 1996), alors même qu'il n'a aujourd'hui plus les ressources pour l'assumer. Pour compenser ce déficit en personnel, les institutions publiques se dotent d'instruments visant à accroître la connaissance des dynamiques territoriales. De leur propre initiative, les techniciens des services déconcentrés développent des outils administratifs, passant notamment par des techniques de quantification, qui leur permettent de donner un contenu territorial, pratique et normatif, aux principes généraux définis par la législation sur l'urbanisme durable. De fait, ils agissent comme des révélateurs de normes territoriales et mettent en œuvre des processus de traduction intermédiaire de la loi vers le local.

#### 5.3.2.1 Le faible outillage des BET

Les bureaux d'études n'ont pas développé d'outils spécifiques ou originaux de connaissance territoriale ou de négociation pour accompagner le processus de prise de décision. D'un point de vue de la connaissance territoriale, les démarches menées par les BET se contentent souvent d'une

capitalisation des connaissances existantes selon des sources balisées et dans une logique d'inventaire. En l'occurrence, le travail de croisement des données est très limité.

« Sur [COM 88], c'est ce que j'ai ressenti, on livre une donnée sans chercher à comprendre pourquoi cette donnée est telle qu'elle est. Je me souviens avoir demandé, lors d'une réunion, pourquoi la population de la commune est en dents de scie, c'est assez particulier, mais le bureau d'études s'est à peine posé la question. Ce genre de choses me laisse un peu pantois.<sup>386</sup> » (CA 88)

L'approche interprétative reste souvent tacite et le processus de partage d'information limité. Les acteurs, qui ne sont pas appelés à partager une vision de leur territoire, demeurent davantage dans la juxtaposition de représentations individuelles de leur territoire que dans un croisement et une construction collective. Les représentations sociales ne sont jamais totalement figées, mais leur perméabilité est plus ou moins influencée par les contenus des échanges et les conditions de médiation produites par les outils.

Dans le cas de la commune COM 70, le diagnostic a été réalisé par un prestataire extérieur spécialisé. Cependant, il n'a été restitué que lors d'une réunion de deux heures, en présence des personnes publiques. L'étude est très documentée et montre un travail de terrain approfondi notamment d'un point de vue environnemental avec des relevés écologiques parcellaires réalisés spécifiquement. En revanche, l'absence de discussion et son usage limité par BET 70 en cours de procédure pose la question des destinataires de ce travail diagnostic. Dans son avis sur le PLU arrêté, la CA 70 souligne d'ailleurs la contradiction manifeste entre le projet de quartier d'habitat (cas n°1, cf. 5.2.3.2) et la valeur environnementale du site identifiée par le rapport de présentation du PLU<sup>387</sup>.

Les outils de médiation posent également la question des modalités concrètes de l'interaction entre les parties. L'exemple du BET 68 montre ainsi une autre facette de la relation à la méthode et aux outils entre le prestataire et son commanditaire. Dans le cadre de la concertation, le maire de la COM 68 souhaite que le projet de PLU soit discuté avec la population. Le BET 68 ne propose pas de méthode spécifique. Lors d'une réunion préparatoire, il tente même de dissuader le maire de faire cette rencontre avec les habitants. Au final, il se contente d'appliquer son mode d'intervention individuel sans proposer aux élus un quelconque appui méthodologique. La méthode dont il est question dans l'extrait ci-dessous consiste à faire une présentation publique de la démarche du PLU en s'appuyant sur un support vidéoprojeté organisé en deux parties : présentation de la procédure et diagnostic du territoire communal. Le contenu et la conduite de l'animation sont réalisés par le maire.

<sup>386</sup> Entretien individuel mené en décembre 2010 au siège de la CA 88.

<sup>387</sup> Avis sur le PLU arrêté de la COM 70, courrier du 3 mars 2011 au Maire de COM 70 du Président de la Chambre d'agriculture de Haute-Saône dans le cadre de la consultation des services préalable à l'enquête publique.

« Pour l'instant, lors des réunions publiques, j'ai plutôt tendance à faire un diaporama en trois parties. La première partie porte plutôt sur la procédure, la seconde sur les orientations politiques et la troisième est une traduction dans le PADD : parfois nous allons un peu plus loin dans le zonage-règlement. Ensuite, je laisse parler les gens et je réponds à leurs questions. [...] C'est la première fois, en tout cas avec [COM 68], que nous avons expérimenté cette méthode très intéressante. Cependant, cela n'est pas aux techniciens de le faire : si l' élu veut une méthodologie pour sa concertation, c'est très bien, nous l'appliquons. Sinon, nous faisons quelque chose de très classique : présentation puis débat.<sup>388</sup> » (BET 68)

La section 6.2 revient sur la façon dont l'outil SIU engendre des évolutions dans les représentations du territoire et de son devenir chez les élus. À ce stade de l'analyse, et pour conclure sur la faible dotation instrumentale des bureaux d'études, nous pouvons retenir trois aspects importants.

(1) Les BET développent peu de méthodologies spécifiques et cette situation s'explique par les caractéristiques de leur prestation. En effet, deux des trois bureaux d'études affichent dans leur réponse aux appels d'offres des compétences en analyse spatiale et en système d'information géographique (SIG). Or la pratique concrète montre que dans la plupart des cas, les techniciens en urbanisme n'utilisent les supports SIG que comme des illustrations et non comme des supports d'analyse des dynamiques territoriales. Cette situation reflète non pas une publicité mensongère, mais davantage l'organisation interne de ces agences. Elles disposent de quelques géomaticiens, dont les compétences sont éprouvées, mais insuffisamment nombreux pour consacrer le temps nécessaire à chaque projet communal.

(2) L'absence d'outil permet de maintenir ouvertes diverses options. Les traces matérielles des différentes étapes de la décision restent inexistantes. Ainsi, de manière très basique, aucun des trois BET ne produit les comptes-rendus des différentes rencontres techniques alors même que cette disposition est prévue dans les cahiers des charges. Ce qui peut paraître anecdotique joue pourtant un rôle important dans le déroulement de la négociation. Les comptes-rendus jouent ainsi le rôle de balises, de jalons, ils posent l'état des échanges et les décisions intermédiaires prises. Pour les acteurs qui n'ont pu être présents, ils jouent un rôle d'apport d'information. La nature de cette information écrite diffère sensiblement d'un entretien téléphonique ou d'un rapport verbal. Les mots ici sont posés et se caractérisent par leur permanence. Surtout, ils tirent leur force de leur matérialité écrite et de leur validation collective puisqu'ils peuvent être amendés et/ou confirmés lors des différentes rencontres.

---

<sup>388</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 au siège du BET 68.

« C'est pour cela que c'est important aussi, parce qu'on n'est pas toujours là, d'avoir les comptes-rendus des réunions, ce qui n'est pas trop le cas à [COM 88] et je l'avais signalé au maire, qui l'avait relevé aussi.<sup>389</sup> » (DDT 88)

(3) L'utilisation d'outils de médiation suppose au préalable l'existence d'une scène de négociation et surtout d'un ensemble d'acteurs participants. Or, le déroulement des interactions sur les trois communes nous montre des effectifs très réduits, une discussion qui se limite à un ou deux élus et deux ou trois techniciens. Les conditions particulières de la négociation d'une norme locale d'urbanisme en milieu rural réduisent l'intérêt d'une médiation par les instruments.

« Nous pourrions supposer que l'outil informatique, la simulation en 3D, amène quelque chose de concret, mais il faut que le public soit là. Si nous n'avons pas de public, nous travaillons en l'air.<sup>390</sup> » (MAI 70)

Néanmoins, l'absence d'instrumentation spécifique proposée par les bureaux d'études ne veut pas dire absence de technique. Le droit et le diagnostic territorial s'appuient sur des techniques mobilisées dans la démarche de PLU. Mais surtout, les institutions territoriales développent de plus en plus des outils ad hoc qui agissent comme des « objets intermédiaires » (Mélard, 2008b) médiateurs de la négociation.

### 5.3.2.2 Les outils des institutions territoriales comme médiateurs de transformation des pratiques territoriales

Les personnes publiques associées sont productrices d'outils d'aide à la décision dans le cadre de l'élaboration des PLU. Ces démarches relèvent de finalités évaluatives, prescriptives et/ou formatives. Elles révèlent la manière spécifique selon laquelle un processus d'énonciation de critères permet de donner un sens territorial aux grands principes de l'urbanisme durable. Nous nous appuyons ici sur deux exemples.

(1) *Cas n°4*. Les techniciens de la DDT 68 ont élaboré une « grille d'analyse d'un PLU au regard du développement durable ». Composé de sept entrées synthétisées par la figure V - 6, cet outil interne à l'institution déconcentrée est décliné en vingt thématiques auxquelles sont adossées vingt-huit questions principales. La méthode est clairement qualitative. La grille a été réalisée par un chef de bureau en développement durable de la DDT du Haut-Rhin et s'adresse à ses collègues. Pour chaque question, un agent de la DDT doit donner une réponse argumentée et les recommandations permettant d'analyser en quoi le projet de PLU soumis répond (ou pas) à la cible

<sup>389</sup> Entretien collectif mené en novembre 2010 au siège de la DDT 88.

<sup>390</sup> Entretien individuel mené en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

choisie. Ensuite, le technicien doit évaluer sur une échelle de 1 à 5 si le PLU répond au non à la question<sup>391</sup>. Les scores 4 et 5 ne sont possibles que si la mesure prévue par le PLU est chiffrée. L'enjeu ici n'est pas d'analyser la manière particulière dont cette grille conçoit l'urbanisme durable dans les PLU mais de saisir comment l'outil interne est susceptible d'agir.

Cette grille doit servir à construire l'avis de l'État sur le PLU arrêté soumis par la commune. La procédure d'évaluation des PLU a deux caractéristiques principales. D'une part, elle laisse une marge d'appréciation importante au technicien de la DDT qui va compléter la question. Par exemple, à la question « Est-ce que le PLU porte une politique limitant l'étalement urbain ? », l'agent ne dispose d'aucun seuil de référence explicite. Son évaluation de 1 à 5, même si elle doit être argumentée en quelques lignes, ne réfère à aucune norme collective. Le chef de bureau urbanisme de la DDT 68 nous précise que les différentes réponses sont complétées par des experts thématiques de la DDT, le Bureau urbanisme n'ayant pas les compétences requises dans les domaines techniques spécialisés (eau, assainissement). Dans cette situation, le développement durable est donc appréhendé comme un savoir technique et scientifique, qui demeure l'apanage de quelques experts. D'autre part, cette grille constitue un support de travail interne qui n'a pas vocation à être transmis à la commune. Le Bureau Urbanisme de la DDT en fait une synthèse rédigée et la communique aux élus.

« Le but, pour nous, est de le systématiser ; reste à savoir ce que l'on va y mettre et qui va le faire. Cela demande un investissement en compétences, donc en temps, en source d'informations, et dans le service, chacun peut y contribuer ; donc qui va faire quoi ? Comment ? Encore à l'heure actuelle subsiste un point d'interrogation chez nous. Néanmoins, l'objectif est de la généraliser sur chaque document d'élaboration ou de révision.

[...] Ultérieurement, cela sera fait par nos collègues spécialistes, car nous sommes des urbanistes, non des spécialistes de l'eau et de l'environnement.<sup>392</sup> » (DDT 68)

Figure V - 6. Les sept entrées de la grille d'analyse d'un PLU au regard du développement durable (DDT 68)

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer la diversité de l'occupation du territoire</li> <li>- Faciliter l'intégration urbaine des populations</li> <li>- Valoriser le patrimoine</li> <li>- Économiser les ressources naturelles</li> <li>- Assurer la santé publique</li> <li>- Organiser la gestion des territoires</li> <li>- Favoriser la démocratie</li> </ul> |
|--|

<sup>391</sup> L'échelle est construite avec les scores suivants : 1 = ne répond pas ; 2 = en parle mais trop évasif ; 3 = en parle avec orientations non chiffrées ; 4 = chiffrée mais peu argumentée, peu précise ; 5 = argumentée, chiffrée, projets concrets.

<sup>392</sup> Entretien individuel mené en janvier 2011 à la DDT du Haut-Rhin.

(2) *Cas n°5*. Le second outil, également réalisé par la DDT 68, est une « fiche de calcul du potentiel foncier » préparée par le chef de bureau urbanisme (annexe F - 1). Elle a pour but d'évaluer la cohérence entre le diagnostic, les objectifs de la commune et les besoins en termes de consommation foncière. L'usage de la grille diffère de l'outil précédent puisqu'elle doit servir à porter quantitativement et directement l'intervention du technicien de la DDT auprès des élus communaux.

La temporalité de l'intervention est alors importante. Si elle arrive au moment du zonage, il sera trop tard puisque les élus auront déjà construit avec le BET un argumentaire pour justifier le nombre d'hectares constructibles. L'objectif est donc d'intervenir lors d'une réunion de personnes publiques associées organisée pour la restitution du diagnostic territorial. À ce moment-là, les élus auront fait à eux les chiffres d'évolution de population des vingt dernières années. L'estimation des besoins fonciers est construite sur la poursuite de cette tendance historique.

« Ainsi, à partir de cette fiche de calcul, on dit : « Vous aviez tant de population telle année, le taux de croissance est de tant sur une longue période, il n'y a pas de raison qu'il évolue de manière considérable ; donc au bout de dix à quinze ans, vous devriez avoir tant de population. Vous dites vouloir accueillir de jeunes couples pour dynamiser la population qui a tendance à vieillir, or les jeunes couples ont peu de moyens, ils cherchent plutôt du locatif, de petits logements. Il faudra donc, envisager, même en campagne, des logements collectifs voire collectifs sociaux si l'on peut y avoir droit. » De temps en temps, c'est écrit dans le diagnostic : « Nous voulons accueillir de jeunes couples, leur parcours immobilier fait que nous aurons besoin d'appartements en résidence » ; or lorsque l'on regarde les objectifs de la commune, c'est du lotissement. Donc, on continue notre raisonnement, en disant : « Vous voulez accueillir de jeunes couples, vous voulez du logement collectif », on fait une estimation de ce qu'un logement locatif peut consommer en matière de surface, on réserve également une partie au logement individuel, on attribue une surface moyenne constatée dans le département au nombre de logements locatifs et individuels et nous obtenons le besoin de surface à urbaniser. Ensuite, on le compare à ce qui existe déjà. Bien souvent, dans ce qui existe déjà, même de la rétention foncière se fait, une grande part des besoins sont couverts. Ainsi, la commune veut ouvrir 7 ou 8 hectares, avec nos calculs nous estimons que la commune a besoin de 5 hectares, or vous en avez déjà 4 disponibles en zone urbaine ; donc, 1 hectare sera ouvert à l'urbanisation et non 7 hectares.<sup>393</sup> » (DDT 68)

La grille est donc mobilisée lors d'une réunion technique communale au démarrage du PADD. Les critères qui servent de référence aux calculs ne visent pas à restreindre la consommation foncière par nouvel habitant. La démarche ne s'inscrit pas dans un objectif de réduction de l'empreinte territoriale. Elle utilise comme référence les surfaces moyennes départementales constatées pour un logement groupé, intermédiaire et individuel. Le scénario d'évolution fixe la surface maximale que la commune peut inscrire en tenant compte de la croissance tendancielle de la population (sur vingt ans) et du potentiel foncier encore constructible

---

<sup>393</sup> Entretien individuel mené en janvier 2011 à la DDT du Haut-Rhin.

dans la zone urbaine<sup>394</sup> du POS. En utilisant une référence départementale, elle contraint les acteurs municipaux à penser leur territoire comme une entité dans un territoire plus large. Les seuls paramètres sur lesquels la commune peut se positionner sont la part relative des logements collectifs, intermédiaires et individuels.

La « fiche de calcul du potentiel foncier » agit donc comme un objet de médiation sous contrainte. Elle fournit l'interprétation territoriale que le Bureau urbanisme de la DDT 68 fait de la notion d' « utilisation économe des espaces naturels, [de] préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et [de] protection des sites, des milieux et paysages naturels » définie par l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme. La grille joue ainsi le rôle « d'objet intermédiaire » (Mélard, 2008b, cf. 2.3.1) dans la mesure où elle pousse les « acteurs à penser les situations-problèmes à travers des objets techniques ». La grille en tant qu'objet devient la norme de référence. Portée comme une aide à la décision à la fin du diagnostic, elle sert à médiatiser auprès des élus la traduction territoriale de la loi. En ce sens, elle agit comme un objet commun de socialisation, même s'il s'agit d'une socialisation sous contrainte réglementaire. Elle est légitimée non par son contenu (d'autres facteurs pourraient être imaginés pour fixer une enveloppe urbaine maximale) mais essentiellement par l'acteur qui la porte. Sa simplicité interprétative, très rationnelle dans la continuité du raisonnement, facilite son acceptation. L'enjeu n'est plus de penser la loi à travers des principes généraux, mais à travers l'outil qui véhicule ainsi une conception particulière et territorialisée. Par sa dimension prescriptive, l'objet peut donc être qualifié de « fermé » (Mélard, 2008b). Son autorité portée par les agents déconcentrés demeure bien évidemment contestable dans les faits, mais une telle pratique obligerait alors la commune à construire un raisonnement explicite justifiant une plus grande surface à bâtir. En cas de conflit, la grille<sup>395</sup> permet d'appuyer le déféré préfectoral invoquant l'erreur manifeste d'appréciation<sup>396</sup> pour faire annuler les dispositions du PLU.

La DDT 88 adopte une démarche relativement similaire. Elle généralise à tout le département l'usage de la grille de calcul du potentiel foncier communal du SCOT des Vosges Centrales (annexe F - 2). Les modalités d'intervention des agents de la DDT des Vosges sont cependant moins volontaristes et coercitives que celles de leurs homologues alsaciens. La comparaison des

<sup>394</sup> Le potentiel constructible non bâti au sein de la zone urbaine est modulé par un « coefficient de mobilisation » (en fonction de la nécessité des espaces interstitiels dans le tissu urbain pour des zones d'agréments des corridors écologiques, etc.) puis un « coefficient de disponibilité » (en fonction d'un taux de rétention foncière).

<sup>395</sup> La grille a été élaborée au courant de l'année 2010. Elle n'a été testée que pour des avis de l'État sur PLU arrêtés. Pour le moment, au-delà des déclarations du Responsable de l'urbanisme, nous ne disposerons d'aucune information sur la posture adoptée par les services préfectoraux s'ils étaient confrontés à un conflit entre commune et DDT sur la surface urbanisable inscrite au projet de PLU.

<sup>396</sup> « L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsque les textes n'ont pas fixé les conditions dans lesquelles doit s'exercer son action ou lorsque la décision revêt un caractère de technicité poussé », consulté sur <http://www.jurisconsulte.net/fr/lexique/id-147-erreur-manifeste-d-appreciation>, le 20 juillet 2011. Selon les conclusions du Conseil d'État, l'erreur manifeste d'appréciation sanctionne une « erreur évidente, invoquée par les parties, reconnue par le juge et qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé » (conclusions sur CE 13 novembre 1970, *Lambert*, Actualité juridique du droit administratif, 1971-2-33).



deux grilles (cf. 7.3.2.3) met en évidence la conception territoriale de la norme d'urbanisme durable. La durabilité est ainsi conçue dans une optique d'amélioration contenue des pratiques existantes et non de finalités explicites.

« On essaie de faire réduire pour qu'ils rentrent dans les clous par rapport à la fameuse fiche de calculs. Par rapport à ce qui se fait en Alsace, on est encore certainement plus dans l'étalement urbain, mais bon, il y a déjà du progrès par rapport à ce qui se faisait avant.<sup>397</sup> » (DDT88)

La comparaison des deux grilles met en lumière l'interprétation territoriale de principes généraux de l'urbanisme durable à travers l'usage d'objets intermédiaires. Ces derniers jouent simultanément sur trois registres. D'abord, ils s'appuient sur leur matérialité : les calculs sont très simples, les raisonnements explicites, ils tiennent sur une simple page. Ensuite, ces objets tirent également leur autorité et leur légitimité de la position de l'État local. Celui-ci joue conjointement sur les relations partenariales et régaliennes avec les communes. Les techniciens insistent sur la dimension pédagogique de leur intervention et sur l'importance de la temporalité de l'action afin d'éviter de présenter cette norme alors que les élus ont déjà débattu du projet de la commune. Malgré tout, la dimension partenariale de l'intervention de l'État ne s'affranchit pas de sa légitimité régalienne. Concrètement, le partenariat ne se conçoit pas hors de la dimension coercitive. Enfin, ces objets se réfèrent à des indices quantitatifs issus du territoire de proximité, qu'il soit départemental ou supracommunal. Ils se réfèrent explicitement à un territoire pratiqué quotidiennement.

### 5.3.3 De l'universel au local, les effets du changement d'échelle sur le processus de négociation de la norme

L'objectif de cette sous-section est de montrer que la ressource juridique et la ressource confiance agissent conjointement sur la négociation non pas de manière directe, mais à travers les médiations spécifiques des acteurs et des outils de la démarche PLU. Les héritages réglementaires des POS et les interprétations territoriales de la législation jouent un rôle prépondérant dans le contenu des nouvelles règles du PLU. Le droit et la proximité sociale orientent conjointement le processus de décision locale. Le croisement de ces deux ressources permet de légitimer la décision par le droit tout en adaptant localement les différentes règles.

---

<sup>397</sup> Entretien en binôme réalisé en novembre 2010 à la DDT 88.

### 5.3.3.1 Sources, acteurs et substances des pratiques juridiques de l'urbanisme

Lascoumes et Le Bourhis (1996, cf. 3.2.2.3) ont montré que la plupart du temps, la mobilisation d'une ressource juridique dans la négociation n'a pas pour objectif de mettre en œuvre une règle du droit. Quand un BET ou un agent de l'État s'appuie sur un énoncé juridique, c'est moins pour faire respecter la loi que pour asseoir l'autorité de son interprétation de ladite règle. En effet, il suffit d'ouvrir le Code de l'urbanisme pour se rendre compte que la législation et la réglementation de l'urbanisme agissent comme des vecteurs d'orientation des conduites sociales et non de détermination<sup>398</sup>. À ce titre, les deux chercheurs (p.62) rappellent que le foisonnement des règles met en évidence l'impossibilité d'évaluer la conformité d'une pratique territoriale à la loi sans passer par un raisonnement syllogistique entre règle universelle et situation particulière. Comme le recours à l'arbitrage judiciaire demeure marginal (Jacq, 2009, cf. 2.1.4), le droit est avant tout une pratique territorialisée.

La plupart des techniciens élaborant des PLU ne sont pas des juristes. Leur formation juridique est faible, voire est issue d'un travail d'autodidacte. Mais ce n'est pas le cœur de leur pratique professionnelle. Celle-ci consiste à définir un ensemble de règles locales afin que les autorisations du droit des sols puissent être instruites. Le droit de l'urbanisme agit à la manière d'un système de bridage de la vitesse dans une voiture. Il empêche de dépasser le seuil haut, mais n'est pas un régulateur qui oblige à se conformer à la vitesse maximale.

« Un exemple tout simple : si un maire veut un immeuble de cinq niveaux à tel endroit, vous avez beau autoriser cinq niveaux, on peut quand même en faire trois, et le résultat final n'est pas forcément celui escompté. C'est pareil pour les aménagements de quartiers : nous avons beau indiquer les conditions d'aménagement, si le propriétaire ne vend pas son terrain, alors il ne se passe rien. Il s'agit donc plus souvent d'un cadre que d'un outil coercitif. Il n'est coercitif que dans un sens : il limite, mais n'oblige pas à faire.<sup>399</sup> » (BET 68)

Dans les pratiques, l'interprétation de la règle de droit est donc un exercice réalisé entre praticiens de l'urbanisme et techniciens de l'État de manière plus ou moins institutionnalisée. Cette interprétation n'a pas de légitimité juridique, mais constitue une « doctrine territoriale » d'appréciation et d'évaluation des projets, généralement à l'échelle départementale, dont l'autorité repose sur la légalité validée par les services des DDT. Par exemple, en l'absence de référentiels juridiques, les services départementaux de l'État évaluent selon leur interprétation propre, le niveau de densité des zones constructibles. La remarque du technicien de la DDT 88 au paragraphe 5.3.2.2 prend ainsi tout son sens : il relevait une amélioration dans la lutte contre l'étalement

<sup>398</sup> Weber Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p.322

<sup>399</sup> Entretien individuel réalisé au siège du BET 68 en novembre 2010.

urbain grâce à l'usage de la grille d'évaluation du SCOT des Vosges Centrales, mais pointait une efficacité moins importante que du côté haut-rhinois.

« [L]orsque nous serons dans l'application stricte du Grenelle 2, à partir de janvier 2011, nous nous en sortirons. Nous devrions faire des réunions entre services afin de définir localement la façon d'appliquer ce qui vient de Paris. En effet, d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, cela est différent : par exemple dans le Bas-Rhin, ils procèdent différemment. Il faut donc essayer de trouver quelque chose d'identique pour tout le monde, qu'il n'y ait pas de confusion d'un élu à l'autre.<sup>400</sup> » (BET 68)

Le droit de l'urbanisme est donc pour de nombreux praticiens un droit pratiqué, construit dans leur réseau d'interconnaissance et leurs expériences personnelles. Il peut donc être interprété comme une norme « trajectée », c'est-à-dire perçue en fonction de l'usage que l'on en a (Berque, 2000, p.43 et s.). L'interprétation de la règle juridique n'ayant pas de sens univoque, elle se développe dans un jeu d'essais-erreurs-ajustements, à travers une série de tâtonnements. Son sens se détermine en situation et évolue en fonction de celle-ci (Mormont, 1992). Dans cette conception territoriale de la norme de droit, les relations professionnelles interpersonnelles jouent un rôle majeur puisqu'elles permettent de rigidifier les connaissances par une interprétation territoriale croisée de la loi.

[S'exprimant sur les nouvelles dispositions de la loi Grenelle II] C'est parce qu'ils s'appuient surtout sur l'environnement. Les termes de la loi sont difficiles à comprendre. Je discutais avec Madame [nom de la personne], l'une des personnes de la DDT qui nous accompagne, qui me disait qu'à Nancy, ils ont eu une interprétation différente. Par exemple pour la hiérarchisation : à [COM 70] il existe trois zones AU et il fallait que je dise laquelle était la une, la deux, puis la trois. J'ai lu et relu ce texte, l'interprétation ne me convenait pas ; je ne comprenais pas que l'on impose de décider aujourd'hui, pour les dix prochaines années, si l'on construit des maisons ici ou là. En envisageant la hiérarchisation autrement, cela devient réalisable. Quand il s'agit de terrains communaux, cela ne pose pas de problème, mais pour des terrains privés : comment savoir si Monsieur Dupont aura l'argent avant Monsieur Durand, pour construire, etc. ? Finalement, Madame [nom de la personne] va en parler à sa responsable, car nous devons interpréter le texte. Je vais partir comme cela pour mes deux PLU, ensuite je verrai bien.<sup>401</sup> » (BET 70)

Cette pratique de territorialisation de la règle de droit éclaire différemment l'interprétation du comportement du BET 70 dans la phase « d'apparition des tensions » lors de l'élaboration du PLU de COM 70 (cf. 5.2.1.2). Quand la technicienne exprime précédemment que les « termes de la loi sont difficiles à comprendre », elle évoque finalement son incapacité à décliner concrètement un principe juridique. Ce droit formel ne rentre pas facilement en résonance avec les pratiques de l'urbanisation rurale. Pour elle, le phasage de l'ouverture à l'urbanisation prévu par la loi dépend de la capacité des propriétaires à bâtir leur terrain. Ce faisant, elle inverse la logique aménagiste

<sup>400</sup> Entretien individuel réalisé au siège du BET 68 en novembre 2010.

<sup>401</sup> Entretien individuel réalisé au siège du BET 70 en décembre 2010.

habituelle qui interprète le local au regard de la loi. Elle fait du particulier (à la fois comme individu et comme situation singulière) la référence pour interpréter la norme universelle. Son interprétation de la loi est inversée. BET 70 privilégie ainsi un raisonnement qui va du local vers le général. « Messieurs Dupont et Durand » ne doivent pas construire en fonction des dispositions du PLU. C'est le phasage du PLU qui doit être déterminé en fonction des demandes de construction de ces deux propriétaires.

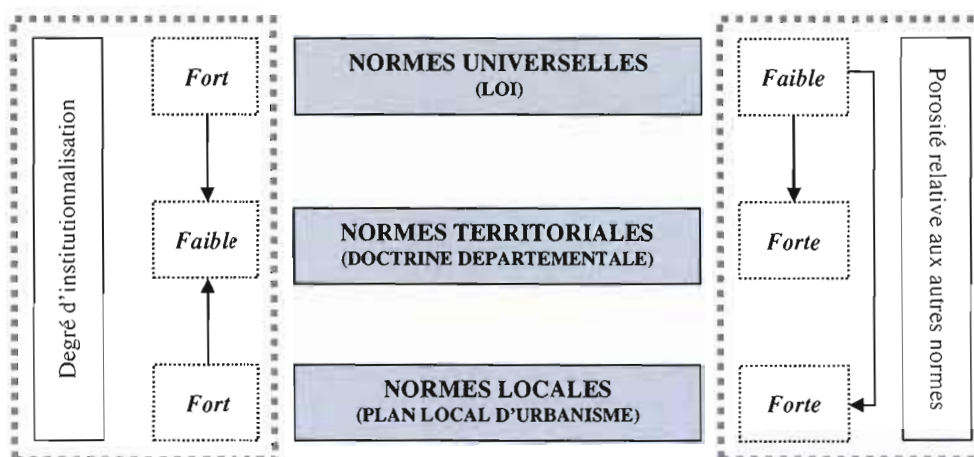
### 5.3.3.2 La circulation de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme

Les règles législatives définissent des normes à prétention universelle, ubiquiste et caractérisée par le formalisme de la technique juridique. Pour être applicables, ces règles nécessitent un processus de « traduction sociale » (Callon, 1986, cf. 2.2.2) dans le territoire. Elles engendrent ainsi des « normes territoriales ». L'interprétation territoriale de la règle universelle se substitue ainsi au droit formel. Elle fait « doctrine territoriale » de l'urbanisme dans la mesure où elle s'impose aux acteurs publics comme la seule façon concrète de mettre en œuvre et de contrôler l'adéquation entre des grands principes universels de la loi et les caractéristiques territoriales héritées des modes d'occupation de l'espace. Mais cette doctrine est évolutive et largement perméable aux interprétations extérieures issues notamment des réseaux professionnels, de la jurisprudence et des directives interprétatives de la loi émises par les instances ministérielles de tutelle. Au niveau local, les objectifs des acteurs municipaux rencontrent ainsi cette « doctrine territoriale » avec laquelle ils doivent s'accommoder.

La figure V - 7 montre que cette rencontre n'est pas fortuite puisqu'elle se développe à travers les processus codifiés dans les règles (universelles) du Code de l'urbanisme. Ces dernières sont cependant « trajectées » par les interprétations et la place conférée dans la négociation locale du PLU à la ressource juridique par les bureaux d'études, les personnes publiques et les élus. Ces trois niveaux de normes sont donc interdépendants même si les niveaux de porosité sont différenciés par les filtres institutionnels et la position sociale des acteurs entre les scènes locales, départementales et nationales.

La norme universelle n'a donc pas disparu, simplement elle opère en arrière-plan. Elle constitue une référence implicite qui légitime la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. La norme locale du PLU est ainsi fortement imbriquée dans ce jeu d'échelles d'influence.

Figure V - 7. Les normes de l'urbanisme et les jeux d'échelle



À travers l'exemple du phasage des zones constructibles (cf. 5.3.3.1), nous avons vu comment la norme territoriale se construit et agit sur la norme locale. La question essentielle est donc de savoir selon quels processus cette « doctrine territoriale » du droit de l'urbanisme évolue. Sa dynamique permet alors de saisir les contraintes d'adaptation du territoire à un cadre d'influence lui-même en ajustements continus. En effet, si le territoire évolue constamment, le droit comme règle universelle également (cf. 1.2), de même que les pratiques des acteurs entre lesquels circule cette « doctrine territoriale ».

L'analyse éclaire sous un jour différent la remarque précédente du BET 68 qui fustigeait les « gens jeunes [...] plus théoriques, plus scolaires et n'ayant pas forcément la connaissance du terrain » (cf. 5.1.2.1). Les connaissances des praticiens et des élus se réfèrent à la « doctrine territoriale ». Ils la pratiquent et la traduisent localement dans les différents PLU sur lesquels ils travaillent à l'échelle départementale. L'évolution de cette « doctrine territoriale » passe alors par des processus d'hybridation avec les contextes locaux, les évolutions des environnements d'interaction des techniciens de l'urbanisme et les transformations du droit. Pour Blanc (2011, p.23), l'hybridation de multiples connaissances dans le local est assimilable à une greffe de la modernité (les changements) sur la tradition (la doctrine héritée) : « les conditions sont-elles réunies pour que la greffe prenne et qu'il n'y ait pas réaction de rejet ? ». La « doctrine territoriale » évolue dans un double registre : elle porte une part de stabilité, de permanence tout en étant en constante évolution dans un jeu d'influences multiples qui sont d'autant plus difficiles à tracer que les frontières de cette dernière sont mobiles et poreuses (ce qui fait d'ailleurs son efficacité). Ces évolutions sont largement facilitées par son faible degré d'institutionnalisation. Sa circulation ne passe pas par les canaux de la réglementation classique. Elle se déploie de manière tacite à travers les relations de proximité entre professionnels de l'urbanisme (cf. figure V - 2 et

5.1.2.1) et les outils utilisés par l'administration pour véhiculer une interprétation territoriale de la loi (cf. 5.3.2.2).

Par exemple, la « fiche de calcul du potentiel foncier » de la DDT 68 s'appuie sur les consommations foncières moyennes constatées à l'échelle départementale. L'outil fait donc de la moyenne actuelle des pratiques la norme territoriale à atteindre. De fait, elle donne à la pratique actuelle de consommation foncière une légitimité. En effet, les services déconcentrés de l'État sont compétents pour évaluer la légalité des actes. Par ailleurs, ces services mettent en œuvre la loi. Or la loi a pour objectif la mise en œuvre d'un urbanisme durable. Dès lors, la production d'un référentiel territorial par la DDT fait de cet outil un dispositif d'urbanisme durable. Celui-ci traduit la « doctrine territoriale » en matière de réduction de l'étalement urbain à l'échelle du département du Haut-Rhin. Cet objet intermédiaire est donc porteur d'une norme sociale (un seuil maximum de consommation foncière) et technique (un processus de calcul) réputée durable. Pourtant, rien ne permet d'évaluer dans quelle mesure ce choix arbitraire de la moyenne départementale de consommation foncière est pertinent pour répondre aux enjeux d'urbanisme durable qui président à l'action de l'État. La « doctrine territoriale » apparaît donc très perméable aux dispositifs et modalités d'action administrative et technique mis en place par les services déconcentrés de l'État.

Une évolution notable est néanmoins en train d'émerger avec la généralisation des dispositifs de schéma de cohérence territoriale prévue par la loi du 12 juillet 2010 (cf. 2.1.2.2). Ces derniers agissent conjointement comme des vecteurs de diffusion de la « doctrine territoriale », mais aussi comme des balises qui stabilisent les interprétations territoriales. Ces démarches supracommunales s'appuient sur quatre facteurs qui devraient assurer l'efficacité de leur interprétation territoriale du droit.

(1) Les PLU doivent être compatibles avec les SCOT<sup>402</sup>. Au-delà de cet aspect juridique, le discours des DDT (qui voient dans les SCOT des palliatifs à la réduction des effectifs des services déconcentrés, cf. 5.1.2.3) confirme la forte implication institutionnelle de l'État dans ses dispositifs.

(2) La loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, a largement renforcé les dispositions contenues dans le SCOT. La nouvelle mouture de l'article L.122-I-5 du Code de l'urbanisme<sup>403</sup> stipule que le SCOT « arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique ». La dimension quantitative de cette règle apparaît comme un moyen de favoriser la prise en compte, mais aussi le contrôle de la mise en œuvre de ces objectifs.

<sup>402</sup> L'alinéa 4 de l'article L.123-I-2 du Code de l'urbanisme stipule que le PLU « justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. », Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 21 juillet 2011.

<sup>403</sup> Consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 21 juillet 2011.



(3) Ces documents font l'objet d'une analyse de leurs résultats au maximum dix ans après leur approbation ou dernière révision<sup>404</sup>.

(4) Le SCOT est un processus qui participe à l'institutionnalisation de la procédure supracommunale d'urbanisme avec la pérennité de l'établissement public qui l'a élaboré et approuvé<sup>405</sup>.

La généralisation des dispositifs de SCOT joue donc un rôle central dans la diffusion de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Pour les acteurs qui la portent dans leurs pratiques professionnelles, la norme territoriale est assimilable à la loi : c'est la loi territorialisée. En ce sens, les acteurs construisent une « communauté de pratique<sup>406</sup> » (Wenger, 2005). Celle-ci demeure dans la grande majorité des cas non institutionnelle et non formelle. Ainsi, si les agents de la DDT, du Parc, de la chambre d'agriculture et des bureaux d'études discutent parfois de cette « doctrine territoriale », souvent la circulation de l'information est implicite, tacite, basée sur le non-dit. Elle devient doctrine par la répétition dans les situations singulières, mais répétées, d'élaboration de PLU à travers tout le département. Les valeurs et les contenus interprétatifs récurrents entre les différentes communes finissent par définir une habitude. Cette routine limite le risque de conflits d'interprétation. Ce processus est renforcé par l'action des agents de l'État. Ces derniers mettent en œuvre des instruments administratifs ad hoc qui portent une représentation particulière d'un ou plusieurs grands principes de la loi et (la plupart du temps involontairement) transforment ainsi une norme pratique en norme à atteindre.

« Notre cahier des charges, on l'a adapté aussi, à la connaissance locale qu'on a du territoire.<sup>407</sup> » (DDT88)

Dans cette « communauté de pratique tacite », les évolutions de la norme territoriale se développent quelques fois à travers des rencontres plus ou moins formelles et collectives<sup>408</sup>, mais le plus souvent à travers les dispositifs de PLU. Ce faisant, la norme territoriale évolue par des processus constants d'hybridation des connaissances dans lesquels les facteurs d'influence sont multiples : formations, expertise extérieure, injonctions ministérielles, décisions jurisprudentielles,

<sup>404</sup> Article L.122-14 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 21 juillet 2011.

<sup>405</sup> Article L.122-4 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 21 juillet 2011.

<sup>406</sup> « Les communautés de pratique sont des groupes de personnes qui partagent une préoccupation, un ensemble de problèmes ou une passion pour un sujet et qui approfondissent leurs connaissances et leur expertise dans ce domaine en interagissant sur une base continue ». On reconnaît une communauté de pratique à sa structure de base, qui représente la combinaison unique de trois éléments fondamentaux : un domaine d'expertise définissant un ensemble d'enjeux, une communauté de personnes qui se sent interpellée par ce domaine d'expertise ainsi qu'une pratique partagée que ces personnes développent pour être efficaces dans le cadre de leur domaine d'expertise/ » (Wenger, Etienne, Richard McDermott, William R., Snyder. 2002. *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*, Harvard Business School Press, p.4 et 7, traduit librement par Harvey Jean-François. 2010. « Comment favoriser le partage des connaissances ? Le cas des communautés de pratiques pilotées », *Gestion*, 2010, Vol.35, p. 73-80.

<sup>407</sup> Entretien en binôme réalisé en novembre 2010 à la DDT 88.

<sup>408</sup> C'est notamment le cas des réunions entre les services départementaux de l'État et les bureaux d'études dont parle le BET 68 dans l'extrait du paragraphe 5.3.3.1.

problématique locale inédite. En cherchant à maximiser leurs intérêts lors de l'élaboration du PLU, les acteurs politiques et techniques au niveau communal ont ainsi une influence sur le contenu de la « doctrine territoriale ». Ils peuvent chercher à l'influencer ou à s'en extraire. Dans ce cadre, la formation professionnelle et technique joue un rôle important.

« Comment travailler cela ? Est-ce que c'est densifier simplement comme on l'a fait là sans créer d'espaces collectifs ? Est-ce que c'est plutôt créer des espaces collectifs partagés avec une certaine densification à l'échelle de la parcelle, mais qu'il existe vraiment un travail sur les espaces collectifs, espaces de vie ? J'ai été en formation là-dessus, cela m'a vraiment plu, cela m'a intéressé.

[...]

Je leur ai juste fait un petit compte rendu très rapide de la réunion écoquartier que j'ai suivi. On va en avoir une autre sur Strasbourg : plateforme quartiers durables en Alsace. Comme je ne peux pas y aller, je vais essayer d'y envoyer des copains. On travaille un peu cette problématique.<sup>409</sup> » (MAI 68)

La répétition des arrangements qui ont fonctionné localement engendre des effets de « tradition » (Blanc, 2011). Dans ce cadre, le Parc joue davantage des effets de « modernité ». Les connaissances véhiculées par ses agents techniques s'ouvrent largement à d'autres horizons, que ce soit au niveau de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France ou d'autres instances nationales et références venues de l'étranger.

*En conclusion de cette section 5.3, nous retiendrons que la « doctrine territoriale » agit comme la résultante invisible, mais prégnante qui oriente les pratiques sociales en fonction d'un modèle à atteindre. Les frontières de ces modèles sont plus ou moins visibles et poreuses. La section 6.1 abordera la question du contenu de la « doctrine territoriale ». Quoi qu'il en soit, la norme territoriale apparaît davantage comme le produit d'actions individuelles juxtaposées et répétées dans différents contextes locaux que le résultat d'un système de pilotage explicite. Comme l'a montré la section 5.1, l'interconnaissance individuelle fait « communauté de pratique tacite ». Dans ce système, les agents des institutions publiques jouent le rôle « d'acteurs-passeurs » (Hamman, 2008) privilégiés. Souvent inconsciemment, la production de dispositifs territoriaux d'action publique véhicule des interprétations spécifiques de la loi qui alimentent et transforment la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Ces « passes » sont d'autant plus efficaces qu'elles bénéficient à la fois des réseaux institutionnels et informels d'interconnaissance entre techniciens (cf. 5.1.2.1) et qu'elles sont véhiculées par des acteurs auxquels la loi confère une légitimité d'interprétation du droit, notamment les services déconcentrés de l'État (Duran, 2009). Par ailleurs, elles fonctionnent parce que les acteurs sont en situation de dépendance mutuelle par rapport à ces modèles d'interprétation territoriale. Les BET et les élus ont besoin de traductions*

---

<sup>409</sup> Entretien individuel mené en mai 2011 à la mairie de COM 68.



*opérationnelles des règles universelles pour éviter les recours contentieux. Les DDT sont quant à elles contraintes par leurs capacités d'action limitées, mais surtout, leur accès au territoire est de moins en moins direct et se fait de manière croissante à travers les dispositifs définis localement. Cantonnée de manière croissante dans un rôle de contrôle, leur action sur la transformation directe du territoire se fait de plus en plus à travers le PLU, donc par la médiation des élus et des BET.*

*« À partir de ce moment là, on ne fait que proposer celui-ci aux mairies, bien entendu. Il sert aussi à lutter contre ce domaine d'étalement urbain ; donc, oui, on l'adapte aussi, nous, et les bureaux d'études également. Puis, on a des élus qui connaissent leur territoire, et qui sont maîtres d'ouvrage de l'étude ; le bureau d'études est là pour les assister.<sup>410</sup> » (DDT 88)*

*La norme territoriale est donc la conjonction de ressources juridiques, cognitives et d'interconnaissance. Ce rapprochement opère un effet de « médiance » entre une norme exogène de droit et des représentations et pratiques du territoire (Berque, 2000). La circulation de cette « doctrine territoriale » est facilitée parce qu'elle se déploie conjointement dans le registre de l'abstrait et de l'universel (la règle de droit) et dans l'approche opérationnelle et locale (les PLU).*

---

<sup>410</sup> Entretien en binôme réalisé en novembre 2010 à la DDT 88.

## **Conclusion du chapitre V : entre héritages et déplacements**

Ce chapitre met en évidence les processus qui orientent localement la prise de décision. Pour les acteurs institutionnels et les bureaux d'études, la négociation du PLU s'inscrit dans un contexte d'interconnaissance engendré par la répétitivité des interactions au sein de différentes communes du département. Le système relationnel informel qui en résulte, bien que faiblement intégré sur le plan institutionnel, agit comme un réseau de diffusion des interprétations territoriales de la loi. Celles-ci finissent par faire « doctrine territoriale » de l'urbanisme parce qu'elle constitue pour les agents publics et les consultants en urbanisme une condition nécessaire à leur activité professionnelle. La territorialisation des règles universelles et générales du Code de l'urbanisme est en effet une condition indispensable à leur prise en compte dans des espaces structurés par la prégnance des héritages physiques et des modes de gestion antérieure de l'occupation des sols. En l'absence de « doctrine territoriale », les acteurs de l'urbanisme seraient confrontés à un arbitraire interprétatif de la législation.

Cette « doctrine territoriale » se caractérise par le caractère diffus et faiblement structuré des savoirs qui la fondent. Généralement, elle n'est pas saisissable immédiatement et applicable dans les différents contextes communaux d'élaboration du PLU. Elle est relativement perméable et mouvante parce que véhiculée essentiellement par les échanges informels. Le contrôle de légalité sur les documents d'urbanisme agit comme un filtre de justification et un principe de légitimation des choix effectués. Construite en partie sur les expériences de PLU, la « doctrine territoriale » de l'urbanisme constitue tout d'abord pour les élus un moyen d'atteindre leurs objectifs tout en limitant les contestations. Elle repose donc sur des considérations plus managériales (l'efficacité gestionnaire des instruments du droit des sols) que substantielles (une conception de la notion d'urbanisme durable).

Néanmoins, depuis quelques années, le développement des objets intermédiaires de l'action administrative, notamment des grilles d'évaluation territoriale de l'urbanisme durable, joue un rôle de stabilisation de la « doctrine territoriale » en diffusant des modalités interprétatives du droit. Celles-ci font l'objet de contestation, mais l'autorité de cette « connaissance territoriale du droit de l'urbanisme » est d'abord celle des institutions qui la véhiculent. En réduisant les ressources territoriales de l'État déconcentré, la dynamique de régulation locale a un effet direct sur la circulation de ce savoir interprétatif. Les connaissances qui la fondent peuvent de moins en moins se diffuser entre les différentes scènes d'élaboration des PLU parce que les agents des Directions départementales des territoires ne peuvent plus jouer ce rôle « d'acteur-passeur » (Hamman, 2008) des ces interprétations territoriales entre les différentes communes. Cette territorialisation de la loi risque alors de perdre de sa prégnance dans les processus d'élaboration des PLU. En affaiblissant

son rôle de norme territoriale collective, elle risque d'accroître les divergences interprétatives locales des règles d'urbanisme durable et de générer un contentieux interinstitutionnel plus important. En outre, la dynamique de régulation locale réduit la capacité de la doctrine à diffuser une interprétation territoriale des nouvelles dispositions du droit de l'urbanisme, alors même que celui-ci connaît un fort renouvellement (cf.1.2). Dans ce cadre, la généralisation des SCOT à l'horizon 2017 prévue par la loi portant Engagement national pour l'environnement constitue un dispositif qui devrait assurer une certaine continuité dans la circulation des connaissances interprétatives de l'urbanisme, et ce malgré l'affaiblissement de l'action territoriale de l'État. Mais ce changement d'échelle de la « doctrine territoriale » pose la question de la diversification des modalités et des sources interprétatives de la loi. Il engendre un accroissement potentiel du rôle des savoirs directs des élus locaux dans son contenu au détriment des connaissances objectivées de l'urbanisme durable portées par les techniciens. Il s'accompagne alors d'une plus forte différenciation de la norme territoriale entre les périmètres de SCOT. Finalement, la prise en compte territoriale des objectifs de durabilité dans l'urbanisme repose alors en partie sur les modalités d'action territoriale que mettront en place les acteurs intermédiaires (chambre d'agriculture, parc naturel régional, etc.) et les services de l'État dans le cadre de la dynamique de régulation locale. Elle dépend également des effets de la Réforme territoriale en cours sur l'émergence d'une intercommunalité rurale proposant un projet d'intérêt communautaire qui dépasse la simple juxtaposition des objectifs communaux.

À l'échelle communale, les héritages des règles locales antérieures et les relations sociales de proximité ont une influence importante sur les élus municipaux. Leur latitude d'action dans la construction du PLU est contingentée par les relations quotidiennes qu'ils entretiennent avec leurs colistiers et les habitants. Dans les petites communes rurales, le maire et/ou son adjoint à l'urbanisme sont généralement les seuls porte-paroles de l'équipe municipale. Les interactions entre acteurs institutionnels, prestataires techniques, élus locaux et usagers de l'espace dessinent ainsi trois types de scènes sociales juxtaposées qui interagissent de manière différenciée dans la négociation. Celles-ci évoluent parallèlement et s'influencent fortement par des processus d'hybridation des connaissances, des valeurs et des objectifs.

(1) La scène territoriale est formée de manière informelle par la « communauté de pratique tacite » composée par les professionnels de l'action publique territoriale (agents techniques de l'État local, Parc, chambres d'agriculture et bureaux d'études techniques). Malgré des divergences interprétatives, la « doctrine territoriale » de l'urbanisme constitue pour ces acteurs techniques une connaissance managériale nécessaire à leur intervention en matière d'organisation de l'espace.

(2) La scène locale est constituée à l'échelle communale par les acteurs techniques et les élus municipaux impliqués dans l'élaboration du plan local d'urbanisme. Si les procédures sont codifiées par le Code de l'urbanisme, celui-ci laisse aux acteurs locaux une latitude importante dans les modalités organisationnelles de la négociation. En tant que maître d'œuvre du PLU, les élus devraient y occuper une place prépondérante. Leurs connaissances des procédures de l'action publique, les relations avec leurs concitoyens et les modalités de travail au sein de l'équipe municipale conditionnent cependant leur implication dans le dispositif. Au final, cette scène locale se distingue par son fort degré d'institutionnalisation et son caractère temporaire limité à la procédure d'élaboration du PLU.

(3) La scène politique communale s'organise autour des relations de proximité entre les élus municipaux et leurs concitoyens. Ses dynamiques sont largement dépendantes de considérations qui ont peu à voir avec l'urbanisme. Elle se caractérise par la prégnance des relations informelles et l'absence apparente de règles institutionnelles explicites. Si elle ne fait pas l'objet d'investigations spécifiques dans notre recherche, cette scène est cependant étudiée à travers ses effets d'interaction avec la scène locale.

Ces scènes définissent autant de moments d'interaction où la légitimité des acteurs à agir est questionnée. Elles peuvent ainsi être analysées comme des systèmes plus ou moins formels de négociation aux frontières variables. Les facteurs qui orientent les règles du processus d'élaboration de la norme locale sont donc inscrits dans un jeu complexe d'influences sociales, juridiques et organisationnelles.

D'un point de vue social, les élus municipaux ne peuvent s'affranchir des attentes de leurs concitoyens desquels ils tirent leur légitimité politique. Par exemple, pour de nombreux élus, la réduction du zonage des droits à construire n'est négociable que marginalement. Cet héritage de la norme locale du plan d'occupation des sols a en effet constitué le référentiel des stratégies foncières et immobilières des habitants, parfois sur plusieurs générations.

D'un point de vue juridique, le cadre réglementaire agit comme une ressource plus malléable que les héritages des patrimoines fonciers familiaux dans la mesure où cette législation « élastique » s'accommode d'interprétations locales multiples. Avec l'appui des BET, ces dernières tendent au maximum vers le point de rupture de la conformité juridique. Cependant, les dispositifs administratifs territoriaux précisent de manière de plus en plus approfondie la « doctrine territoriale » et limitent par la médiation d'objets intermédiaires la latitude interprétative des acteurs sur la scène locale.

D'un point de vue organisationnel, la diminution des moyens de l'État se traduit par la recherche de relais de son action territoriale auprès des acteurs intermédiaires (SCOT, Parc, etc.). Portés dans le cadre d'une approche présentée comme partenariale, les outils mis en place

véhiculent des interprétations territoriales de la norme universelle qui sont légitimées tacitement par la fonction régaliennne des DDT.

La décision locale est clairement inscrite dans un jeu transactionnel. L'hypothèse questionnée au chapitre VI est alors celle de l'équilibre entre règles générales applicables de manière indéterminée et règles situationnelles constituées d'arrangements parcellaires pour répondre à des situations singulières dans le cadre des relations d'interconnaissance entre acteurs.



## CHAPITRE VI

### LE CONTENU DE LA NORME LOCALE D'URBANISME

Ce chapitre porte sur le contenu de la norme locale d'urbanisme. L'objectif est de déterminer les effets de la dynamique de régulation locale sur la circulation des connaissances mobilisées dans le processus décisionnel communal. Ce faisant, nous pourrions alors mettre en évidence la capacité institutionnelle de ce nouveau modèle de production de l'action publique territoriale à faire émerger localement un urbanisme rural durable.

En adoptant une approche cognitive des politiques publiques (Muller, 1997, 2000), l'observation participante nous permet de dégager trois « méta-enjeux » qui structurent les interactions du processus d'élaboration du PLU et qui définissent autant de champs de savoirs particuliers.

(1) La *préservation des héritages du plan d'occupation des sols* (POS) agit comme un frein au changement. En effet, l'élaboration du plan local d'urbanisme se déploie dans un espace déjà largement investi par la puissance publique. Pour les usagers de l'espace, le document d'urbanisme négocié par le passé agit comme un référentiel des stratégies d'appropriation du sol. En s'appuyant sur la légitimité conférée par leur dimension normative, les droits à bâtir fixés par le POS se cristallisent dans le temps long et figent ainsi les usages de l'espace. Ils finissent par constituer pour les acteurs locaux non pas des règlements, par essence modifiables, mais des pratiques de l'espace socialement légitimes dont la remise en cause est susceptible de rentrer en conflit avec des stratégies de spéculation foncière élaborées sur plusieurs années, voire sur plusieurs générations. Dans ce cadre, la proximité sociale avec les usagers de l'espace restreint considérablement la latitude décisionnelle des élus. Ainsi, le contexte d'interconnaissance dans lequel s'élabore la norme locale d'urbanisme rural limite fortement l'espace des alternatives qui s'offrent aux élus et encourage la reconduction des choix passés (Thoenig, 1985, p.47). Ce modèle de politiques publiques s'inscrit dans une conception « incrémentaliste » de l'action publique. Il s'appuie sur les

travaux de Lindblom<sup>411</sup> pour qui les décideurs sont dans l'incapacité de tout remettre à plat, faute de quoi les conséquences d'une telle décision seraient insupportables. La référence au passé agit pour les décideurs comme une force de légitimation, le changement ne portant à la marge que sur ce qui ne fonctionne pas. Elle limite donc les effets d'innovation et formule pour les élus des solutions peu risquées sur le plan politique. Les héritages du POS constituent ainsi des connaissances essentiellement directes qui s'expriment dans les relations locales de proximité.

(2) La *mobilisation d'enjeux* (ou de discours se réclamant de la) *de durabilité* agit comme un vecteur de changement. La sous-section 1.3.3 a montré que le développement durable est en effet porteur d'un discours revendiquant sa dimension innovante (Zaccaï, 2002, p.39) dans le contenu et dans l'organisation de l'action collective. Il se caractérise également par sa diversité de champs sémantiques dont le sens n'émerge que dans la confrontation des points de vue à l'échelle d'un territoire. Omniprésent dans les discours de l'action publique aménagiste, le noyau central (Abric, 2001, p.83) de cette représentation sociale peut être parfois très rigide ou au contraire très souple, en fonction des acteurs qui la mobilise. L'urbanisme durable constitue un savoir objectivé essentiellement porté par des figures d'expertise extra-locales.

(3) Enfin, la négociation de la norme locale d'urbanisme s'inscrit dans la prise en compte de *considérations gestionnaires à l'échelle communale*. En tant que collectivité territoriale, la commune doit assurer la pérennité économique de ses équipements et de ses services. Les considérations managériales locales (accueillir des familles pour maintenir un nombre minimal d'élèves à l'école primaire, s'assurer que les services de traitement des eaux d'épuration sont correctement calibrés, etc.) et celles liées à la proximité sociale entre élus municipaux et usagers de l'espace occupent une place majeure dans le cadre cognitif de la décision communale (cf. 4.3 et 5.3)

L'hypothèse testée ici est celle du déséquilibre induit par la dynamique de régulation locale dans l'arbitrage entre enjeux d'urbanisme durable et préservation des héritages réglementaires. Notre objectif n'est donc pas d'interroger le contenu substantiel de ces savoirs, mais l'autorité décisionnelle qu'ils portent ou dont ils sont investis dans les situations d'interaction. Les connaissances sont ainsi étudiées sous l'angle du « pouvoir-savoir » (Foucault, 1975 cf. 3.2.1.3), c'est-à-dire dans leur capacité à structurer les univers de représentations et de pratiques des acteurs et à définir l'étendue de leurs choix ainsi que les mécanismes sociaux et institutionnels qui orientent leurs préférences.

---

<sup>411</sup> Bibliographie citée par Thoenig (1985, p.47) : Lindblom (C.E.), 1959, The Science of « Muddling Through », Public Administration Review, 19, printemps, p.79-83 ; Lindblom (C.E.), 1968, The Policy-Making Process, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.



Comme précisé en introduction générale, cette thèse ne traite pas du caractère durable de la norme locale d'urbanisme, mais montre en quoi la revendication de durabilité est un savoir d'action influençant le contenu même du processus d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Pour caractériser ces circulations, hybridations et tensions entre les différentes formes de savoirs et les acteurs qui les véhiculent, l'analyse s'appuie sur trois entrées. Dans une première section (6.1), nous qualifions les différents champs de connaissances mobilisées et leurs interrelations. Puis, à travers l'exemple de la démarche SIU, nous interrogeons la manière dont les outils d'aide à la décision structurent les processus de circulation des connaissances (6.2). Enfin, nous montrons dans quelle mesure les représentations que les acteurs se font du dispositif PLU conditionnent les ressources cognitives dont ils investissent ce dispositif d'action publique.

## **6.1 Permanence et déplacement des connaissances en urbanisme rural durable**

L'objectif de cette première section est de mettre en évidence les processus d'hybridation entre les savoirs directs et les savoirs objectivés mobilisés dans l'élaboration du PLU.

Les trois méta-enjeux identifiés en introduction de ce chapitre interviennent conjointement comme des connaissances mobilisées dans le contenu de la norme et comme des vecteurs de légitimation de la décision publique. Ils n'agissent pas de manière égalitaire parce que les acteurs et ces savoirs eux-mêmes véhiculent des relations d'autorité différenciées (6.1.1). L'hypothèse de la régulation locale de la planification modifie en profondeur les équilibres entre ressources cognitives directes et objectivées (6.1.2). Alors que traditionnellement l'action publique territoriale s'appuie sur le développement de savoirs experts issus de l'extérieur du territoire, la négociation de la norme locale de l'urbanisme est un processus institutionnel évolutif dans lequel les frontières de la scène de négociation sont définies presque exclusivement par le maire. Or les frontières des interactions entre acteurs opèrent comme des facteurs de légitimation des connaissances en leur donnant une capacité d'accès à la construction de la décision. Finalement, les techniciens vont alors développer différents procédés pour intégrer leurs connaissances objectivées dans le local (6.1.3). Ce faisant, ils vont négocier l'emprise des héritages locaux dans la décision en proposant des évolutions de référentiels et de connaissances référant souvent implicitement au développement durable.

### 6.1.1 L'autorité du principe de durabilité en planification locale

Devenue référentiel de l'action publique aménagiste, la durabilité constitue cependant un principe d'autorité diffuse (6.1.1.1). Avec l'accroissement des enjeux environnementaux, la tension entre l'urbanisme durable et la prise en compte des héritages locaux s'accroît (6.1.1.2). Cette divergence place les élus dans une position sociale ambivalente où les nouvelles exigences institutionnelles descendantes apparaissent incompatibles avec la pérennisation des avantages réglementaires issus des anciens POS et le maintien des rentes foncières qui en découlent.

#### 6.1.1.1 Un principe sous-jacent d'autorité diffuse

La notion de durabilité n'est jamais explicitée dans les discours des acteurs de l'urbanisme rural. Même PNR 1 la mobilise très peu dans ses interventions. Son caractère non explicite s'explique essentiellement par la multiplicité des interprétations concomitantes d'un terme jugé dévoyé.

« Non, je n'utilise pas la notion de « développement durable », car j'ai tendance à penser que ce terme est passé dans le vocabulaire commun, mais qu'il est souvent mal utilisé. La définition originelle sortie en 1987 dans le rapport Brundtland était très bonne, mais aujourd'hui, c'est une notion à la mode sans réellement savoir de quoi il s'agit. Je ne préfère pas en parler, mais j'essaie toujours d'avoir une réflexion dans mes interventions auprès de la commune.<sup>412</sup> » (CA 88)

Pour autant, les acteurs affirment mobiliser une posture durable dans leurs pratiques territoriales. Chez les agents publics, la notion se réfère systématiquement et spontanément à la lutte contre l'étalement urbain. Le chapitre V a montré que les interprétations territoriales de la consommation foncière sont construites au regard des caractéristiques du tissu urbain hérité. Par exemple, la notion de densification est très contextuelle (cf. 5.3.2.2.).

« C'est un mot que j'ai du mal à énoncer, à porter. Car derrière, cela a énormément de sens et que l'on peut faire dire beaucoup de choses au développement durable. J'essaie plus de montrer des traductions concrètes de celui-ci. Ensuite, ce sont tous les aspects d'économie de l'espace, de prise en compte des déplacements, de la mixité des formes urbaines. Du coup, je n'emploie pas forcément le terme de développement durable, mais je trouve que la démarche d'ensemble tend vers celui-ci.<sup>413</sup> » (BET 88)

Devenu un « référent social [qui] signifie quelque chose pour tous », le développement durable est une « formule » dont le sens change en fonction de la position de ceux qui l'emploient (Krieg-

<sup>412</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 à la CA 88.

<sup>413</sup> Entretien individuel réalisé par téléphone en février 2011.

Planque, 2010, p.6)<sup>414</sup>. Les précautions récurrentes dans l'usage de la notion en urbanisme peuvent alors se comprendre par l'absence d'autorité propre du terme de durable qui sort du champ social professionnel aménagiste. Dépossédée d'une autorité technique propre, l'expression est bannie du langage des praticiens de l'urbanisme. Les acteurs de ce champ ont alors recours à des expressions moins globalisantes, plus spécialisées, qui marquent leur champ de compétences spécifiques<sup>415</sup>. C'est ainsi qu'apparaissent par exemple les notions de « densification » ou de « corridor écologique » qui se diffusent rapidement dans les scènes de l'action publique aménagiste. Elles véhiculent un langage commun de rapprochement entre techniciens. Les différentes interprétations circonstanciées participent à la stabilisation des normes territoriales. Ainsi, si la notion de durable est non-explicitée, son interprétation dans les sphères professionnelles influence la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. À travers les dispositifs de l'action publique et le recours à une maîtrise d'œuvre spécifique pour l'élaboration des PLU, mêmes les élus les plus éloignés des discours technicistes sont alors imprégnés de ces balises cognitives. À défaut d'énoncer le souhaitable, ce modèle d'urbanisme durable définit les pratiques locales à proscrire. Par exemple, il identifie l'urbanisation diffuse comme un mode d'organisation de l'espace incompatible avec les objectifs actuels de l'urbanisme.

#### 6.1.1.2 Une notion en tension entre héritages et environnement

L'urbanisme rural durable est une notion véhiculée essentiellement selon un schéma descendant par des acteurs professionnels identifiés à la sphère environnementaliste<sup>416</sup>. Ces vecteurs de diffusion de la notion influencent la manière dont les élus locaux interprètent l'urbanisme durable. Celui-ci est assimilé à une contrainte exercée par des institutions supralocales, parfois éloignées, et qui limite la capacité de développement et d'autonomie décisionnelle des communes.

---

<sup>414</sup> Cf. section 1.3.

<sup>415</sup> Cf. section 1.3.2.3 Choay (1965, p.79) parle de « logotechnique ».

<sup>416</sup> Pour plus de précisions, cf. Villalba, 2009. Parmi ces dispositifs de diffusion-traduction, les auteurs identifient notamment les programmes internationaux, les politiques et programmes du Ministère chargé de l'écologie, les parcs naturels régionaux, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc. Elle est également véhiculée par certains milieux militants et réseaux professionnels. Cf. 1.3.1.

« Honnêtement, je pense que le développement durable peut sonner très vite comme « environnement » dans la tête de beaucoup d'élus, et « environnement » est un mot, assez souvent, mal perçu. Une méfiance affirmée vis-à-vis de l'environnement existe dans beaucoup de communes, car cela est considéré comme la chose qui va empêcher, finalement, de pouvoir vivre. Dans certaines communes rurales, et avec mes collègues dans les quatre coins de la France aussi, on le perçoit de la même façon ; c'est ce qui vient d'en haut pour empêcher les petites communes de se développer et l'on ne comprend pas trop pourquoi. On a tendance à oublier la place de l'homme au milieu de tout cela ; toutes les notions de biodiversité, ils ne voient pas trop ce que cela veut dire, et cela n'a pas un écho favorable.<sup>417</sup> » (BET 88)

Malgré cet amalgame récurrent entre durabilité et environnement l'urbanisme durable ne suscite pas nécessairement une réaction de rejet de la part des élus locaux<sup>418</sup>. Il leur fait cependant craindre une limitation de leur autorité municipale<sup>419</sup> et une remise en cause de leur légitimité à prendre les décisions relatives à l'organisation spatiale de la commune. En effet, il mélange ces choix avec les enjeux globaux et réduit ainsi le bien-fondé d'une intervention politique justifiée par la détention d'un mandat électoral local.

En outre, l'urbanisme durable n'est pas conçu comme un but à atteindre, mais comme un processus d'amélioration continue des pratiques aménagistes par une réduction du prélèvement des ressources naturelles (foncières, biodiversité, énergétiques). Il rentre alors nécessairement en tension avec les usages hérités de l'espace et se traduit opérationnellement à travers l'image d'une forme urbaine concentrée et dense. Cette opposition entre une réalité urbaine diffuse et un modèle dense se retrouve dans le volet urbanisme du projet de charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges (figure VI - 1).

L'urbanisme rural durable est donc construit comme un savoir objectivé qui se propage sous forme d'une injonction (cf. 1.3). Omniprésent, il reste cependant une connaissance diffuse dont le noyau central est restreint. Par exemple, il ne précise pas à quelle condition une densité de construction est durable. Cette marge interprétative est investie par le savoir direct des élus locaux pour qui la notion constitue un puissant support de légitimation.

<sup>417</sup> Entretien individuel réalisé par téléphone en février 2011.

<sup>418</sup> Pour certains élus, notamment investis dans des courants politiques et militants, comme le maire de COM 68, l'amalgame est le même, mais vu positivement. L'intervention d'acteurs institutionnels ayant une capacité d'action coercitive peut alors brider les oppositions locales ou appuyer les objectifs de préservation écologique défendus par certains élus. C'est ainsi que le maire de COM 70 a porté la création d'une Réserve naturelle régionale sur une tourbière de sa commune. Au contraire, le maire de COM 88 vilipende les dispositifs de préservation environnementale sur sa commune : « Alors Natura 2000, n'en parlons pas. Et tout ça, ce ne sont, pour cette conscience populaire, que des contraintes, que des restrictions, que du négatif, ça n'apporte rien. » (MAI 88). Pour plus de précisions sur les représentations de l'environnement et du durable dans les politiques et projets d'urbanisme en milieu rural, cf. Bombenger, 2006.

<sup>419</sup> Pour un autre exemple dans le cadre de la charte du Parc, cf. section 4.1.

Figure VI - 1. Les logiques d'opposition entre densification et concentration de l'urbanisation



Projet de volet urbanisme de la Charte, PNRBV, version d'août 2008.

Ainsi, l'adjointe au maire de COM 88 utilise l'incertitude de la notion de densité pour l'investir de sa propre interprétation territoriale. Elle met en tension le savoir d'expert durable avec son propre savoir d'usage, construisant alors les conditions d'un compromis transactionnel sur l'interprétation de la notion susceptible de satisfaire les deux parties.

« [N]otre spécificité est l'habitat diffus. On entend parler de « boucher des dents creuses », etc. À [COM 88], je ne sais pas si cela peut vraiment s'appliquer, et si on en a envie. Parce que ce qui se produit ici, c'est que les gens préfèrent habiter très loin du centre. Le centre, on y passe, mais on s'y arrête très peu, sauf pour l'école. On a très peu d'activités, et on n'a pas non plus d'activité économique énorme. Les gens vont travailler loin. Le fait d'habiter au centre-village ne rapporte pas grand-chose, a priori. Dans la philosophie, je suppose qu'il serait plus intéressant de faire des petits hameaux excentrés qui puissent éventuellement regrouper certaines personnes pour notamment le transport scolaire notamment, mais en habitant quand même à l'extérieur, loin du village, dans les 500 mètres du centre au cas où un [habitant de COM 88] ou très peu [d'habitants de COM 88] auraient envie d'y habiter.<sup>420</sup> » (ADJ 88)

Le mode d'occupation de l'espace traditionnel est présenté ici comme le critère principal pour l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Il est légitimé par sa valeur patrimoniale et sa valeur d'usage. Il fonde l'attractivité de la commune et délégitime le modèle d'urbanisation concentrée. L'adjointe n'est pas dans le rejet systématique ou dans l'ignorance de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme véhiculée par les techniciens. Elle propose une conciliation entre ses attentes propres et sa compréhension de l'urbanisme durable. L'enjeu de compacité est ici discuté sous l'angle du changement d'échelle géographique, du village au hameau. L'analyse du technicien de la DDT des Vosges est donc partiellement erronée.

<sup>420</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 88.

« Ce que je perçois aussi à [COM88], c'est la réticence lorsque l'on parle, par exemple, du fait de limiter les surfaces de terrain, ils ont l'air très opposés, même le maire. Pourtant, quand il m'avait appelé, j'avais l'impression qu'il luttait un peu seul contre son conseil, et qu'il y avait des messages à faire passer pour le développement durable. Parce que, par exemple, il voulait préserver les fonds de vallée et il avait l'air de dire que, dans son POS, il y avait des terrains constructibles qui ne pourraient plus y être et qu'il devait convaincre son conseil parce qu'il n'y avait que lui, qui était convaincu. Lorsqu'on a été en réunion, après, j'avais l'impression qu'il était plus en phase avec son conseil, ce qui s'opposait à certaines choses que l'on disait, mais lui, apparemment, il fallait le convaincre aussi.<sup>421</sup> » (DDT 88)

Le maire et son adjointe ont bien conscience que le modèle urbain qu'ils défendent est inconciliable avec la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Ils essaient alors de trouver des zones d'incertitude dans le discours des techniciens pour faire valoir leur point de vue. Dans un premier temps, ils vont tenter d'argumenter sur la spécificité de leur commune. Mais le discours passe mal auprès des institutions et même du BET. Ces techniciens évoluent quotidiennement dans différentes communes où les enjeux sont significativement les mêmes (cf. 5.1). Le discours sur les spécificités locales leur apparaît avant tout comme un processus de légitimation visant à accroître la marge d'autonomie décisionnelle des conseillers municipaux. Ce discours s'appuie sur l'idée que les élus disposeraient d'une connaissance directe particulière à laquelle les acteurs extérieurs n'auraient pas accès.

« Après les élus, au niveau du développement durable, je trouve cela très bien. Mais, après le problème c'est que quand on arrive chez eux, c'est toujours plus compliqué, comme l'étalement urbain, c'est très bien de lutter contre celui-ci chez les autres, mais chez soi, il y a des enjeux ; c'est toujours pareil.<sup>422</sup> » (DDT 88)

Sollicités pour définir plus spécifiquement les particularités de la commune, le maire et son adjointe ne parviennent pas à proposer une connaissance locale endossable par les techniciens. Leurs discours s'inscrivent en effet dans la relation affective au territoire ou dans la revendication d'un libre choix des élus communaux qui s'accommode mal d'une rationalité technique de l'action publique. Le caractère dispersé de l'habitat est présenté comme un atout paysager, mais cet héritage urbain n'est pas mis en perspective avec les pratiques spatiales qui l'ont générées ou celles qui demain devraient assurer sa pérennité. Ne parvenant pas à argumenter efficacement leur position, ils optent alors pour un discours généraliste sur l'opposition rural/urbain. La construction récente de deux petits immeubles dans la commune est présentée comme le symbole d'un urbanisme que le maire et son adjointe récusent. À ce discours construit sur l'opposition entre ville et campagne se conjugue une survalorisation des qualités de COM 88.

<sup>421</sup> Entretien collectif réalisé en novembre 2010 à la DDT 88.

<sup>422</sup> Entretien collectif réalisé en novembre 2010 à la DDT 88.



« Expérience vécue : lorsqu'on travaille à l'extérieur, Épinal, Colmar, Lure, rentrer le soir ou en fin de semaine à [COM 88], c'est pénétrer dans un autre monde de repos, de verdure...<sup>423</sup> » (MAI 88)

En synthèse, la notion d'urbanisme durable est tacite. Si elle ne constitue pas une catégorie opératoire explicite de l'action aménagiste, elle sous-tend cependant au moins deux déterminations communes pour l'action des agents publics :

(1) elle fait de la gestion parcimonieuse du foncier un objectif partagé et revendiqué.

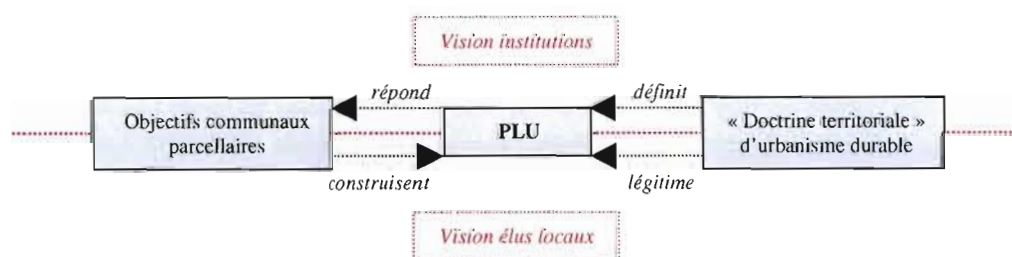
(2) elle replace cette logique de gestion foncière dans les approches sectorielles de l'action propre à chacune de ces institutions. C'est ainsi que l'action des chambres d'agriculture est essentiellement centrée sur le foncier productif. L'action des DDT se concentre davantage sur les espaces naturels, et notamment les zones humides.

Pour ces acteurs, l'urbanisme durable joue comme un catalyseur de leurs actions respectives. En mobilisant un champ lexical et sémantique spécifique (densification, etc.), il favorise l'hybridation des actions sectorielles au sein d'une norme territoriale commune tout en évitant de décliner concrètement les antagonismes entre ces usages sectoriels.

Pour les BET, l'urbanisme durable n'est pas une catégorie opératoire à proprement parler. Les déterminants de leur action semblent essentiellement guidés par les contraintes économiques de la relation commerciale qui les lie à la commune. Leur action est orientée par deux objectifs : limiter les recours contentieux et répondre aux attentes de l' élu maître d'ouvrage. Ils endossent le contenu de la « doctrine territoriale » portée par les DDT, le Parc et la CA dans la mesure où son contenu ne contrevient pas aux objectifs de la commune.

La figure VI - 2 synthétise la divergence des processus de légitimation entre élus locaux et techniciens des institutions.

Figure VI - 2. Les visions institutionnelles et politiques des processus décisionnels en urbanisme



Pour les agents publics, la « doctrine territoriale » constitue le référentiel diffus d'élaboration de la norme locale du PLU. Cette territorialisation de la loi est constituée à partir d'une hybridation

<sup>423</sup> Extrait du questionnaire pour aide à l'élaboration du PADD de COM 88, complété par le maire. Septembre 2010.

complexe de connaissances diverses, mais qui trouvent toutes leurs sources à l'extérieur du territoire communal. En particulier, les démarches d'élaboration des documents d'urbanisme menées en parallèle dans différentes communes du département s'appuient sur cette « doctrine territoriale » tout en la transformant. Cette dernière évolue notamment par des itérations successives appuyées sur l'interprétation et la diffusion des pratiques locales d'urbanisme. Mais en l'absence de matérialisation et de formalisation institutionnelles de son contenu (par des outils, des règlements, etc.), cette territorialisation de la loi demeure très malléable dans son interprétation communale. Son « noyau central » évolue par des processus d'hybridation des connaissances dans lesquels les interprétations de la loi jouent un rôle majeur (cf. 5.3.3.2).

Pour les élus municipaux, le territoire communal constitue la référence de leur action. Deux « méta-enjeux » structurent prioritairement leurs pratiques : la pérennisation des héritages réglementaires du plan d'occupation des sols et la prise en compte de considérations gestionnaires relatives aux équipements et services de la commune. Mais ces derniers ne jouent qu'un rôle secondaire parce que les choix d'urbanisme ont un effet indirect sur ces questions managériales (la création d'un nouveau lotissement n'aura d'impact sur le nombre d'enfants scolarisés dans la commune qu'avec un décalage de quelques années) ou parce qu'ils sont gérés par des structures spécialisées (la plupart du temps, l'assainissement collectif est confié à un syndicat intercommunal et géré dans le cadre d'une délégation de service public).

Dans cette connaissance directe, les héritages des décisions antérieures, la peur du conflit interpersonnel et l'interconnaissance jouent un rôle important.

« On le sent à chaque réunion de zonage, par exemple, là c'est chez « machin », là c'est chez « bidule », le trait, à chaque fois est nommé.<sup>424</sup> » (DDT 88)

« Quand j'arrive dans une commune, tout le monde a déjà son idée. Je leur dis de mettre tout cela dans un coin de leur tête pour commencer par la réglementation.<sup>425</sup> » (BET 70)

L'avenir de la commune ne se construit pas sur une page blanche. Les intentions des élus et la pérennisation des héritages président à la formalisation de la démarche et limitent le champ des possibilités. Dans ce cadre préconstruit, le déplacement des pratiques habituelles apparaît alors fortement contraint.

Le chapitre I a montré que la notion d'urbanisme durable est tout à la fois omniprésente, mais non explicitée par la législation. Elle apparaît ici faiblement mobilisée dans les discours des acteurs de la décision locale. Elle n'en constitue pas moins une référence d'autorité diffuse, reconnue tant par les techniciens que par les élus locaux. Son contenu ne se formalise qu'à travers

<sup>424</sup> Entretien collectif réalisé en novembre 2010 au siège de la DDT 88.

<sup>425</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 dans les locaux du BET 70.



une série de tractations locales au cours desquelles les connaissances objectivées de l'urbanisme durable portées par les techniciens extra-communaux s'hybrident avec les savoirs directs et les objectifs des élus locaux.

Les héritages locaux ne s'opposent pas toujours à l'urbanisme durable. Mais dans un contexte marqué par l'accroissement des enjeux environnementaux, les tensions sont de plus en plus vives. En ce sens, il ne s'agit plus seulement de ne pas ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, mais aussi de revenir sur les choix effectués des années auparavant. Le principe de durabilité appliqué à la planification spatiale traduit donc bien un renversement des perspectives de l'action publique.

#### 6.1.2 Les processus d'hybridation entre connaissances directes et objectivées

L'enjeu est ici de mettre en évidence le rôle des ressources cognitives dans la construction de la décision locale. Le cas de COM 70 montre un exemple de processus d'hybridation des savoirs au cours duquel les acteurs confrontent différents types de connaissances. Dans ce cadre de construction d'un savoir d'action publique locale, les jeux d'acteurs autour des règles de la négociation structurent la place conférée à ces ressources cognitives différenciées dans l'orientation de la décision. Après avoir étudié le rôle de la régulation locale dans la transformation de l'autorité décisionnelle des connaissances (6.1.2.1), l'analyse montre à travers un exemple de consultation des personnes publiques associées (6.1.2.2) et d'enquête publique (6.1.2.3), comment cette hypothèse institutionnelle peut aboutir à l'exclusion des acteurs intermédiaires hors la scène locale de la décision.

##### 6.1.2.1 La légitimité des ressources cognitives face à l'hypothèse de la régulation locale

Dans le modèle de co-administration de l'action publique proposé par Duran et Thoenig (1996), l'État, les acteurs intermédiaires et les collectivités locales collaborent pour produire les dispositifs territoriaux d'action publique. Nous montrons ici que dans les communes rurales, les ressources fournies par l'État ne sont pas seulement humaines, cognitives ou juridiques. L'action des services de l'État est également porteuse d'une autorité symbolique spécifique que les autres acteurs institutionnels ne sont pas en mesure de suppléer à l'heure de la décentralisation.

Pour les élus, l'intervention des techniciens dans les procédures d'urbanisme est une nécessité imposée par la dimension technique de l'action publique et de la discipline urbanistique. Les sections 4.1 et 5.2 ont cependant montré que ces connaissances objectivées peinent à atteindre une exhaustivité et une fiabilité satisfaisante pour la réalisation de projets d'urbanisme à l'échelle

parcellaire. Pour être opérationnelles, les informations recueillies à travers les dispositifs techniques de connaissance territoriale nécessitent une validation par les élus locaux. Connaissances objectivées et savoirs directs entretiennent donc une profonde interdépendance.

« [L]'étude environnementale nous a permis d'avoir un autre regard sur l'environnement, et souvent en nommant des connaissances qui étaient plutôt implicites pour nous. Nous avons vraiment déterminé un véritable zonage-environnement dont nous n'avions pas une conscience très claire, avec parfois des imperfections bien sûr, voire quelques erreurs. Certaines choses étaient un peu incohérentes. Cela montre bien que le regard extérieur est utile ; le travail d'un technicien, d'un cabinet extérieur spécialisé est certainement indispensable, mais il n'est pas suffisant. Il faut le croiser avec la connaissance pratique que nous avons du terrain.<sup>426</sup> » (MAI 70)

Les maires et les adjoints de nos trois communes ont des profils sociologiques très variés (cf. 4.3). Leurs savoirs gestionnaires ne se réfèrent pas nécessairement à une approche technique de l'aménagement. Leur action est toutefois régulièrement au contact de l'administration publique, et notamment des services de l'État local. Démunis de moyens techniques propres, ces petites communes rurales sont directement impactées par la réorganisation des services déconcentrés. Cette dernière se traduit au quotidien par une accessibilité réduite aux connaissances et aux savoir-faire techniques et administratifs de l'administration publique.

« Pour illustrer les choses : en ce moment, pour la rédaction d'avis, pour les documents d'urbanisme, je me heurte au fait que finalement les fiches sont très abstraites alors que cela touche un domaine très concret sur le terrain. Le gros problème est qu'aujourd'hui, aucun de mes adjoints ou conseillers disponibles n'est capable de passer au domaine abstrait. Ils sont tous très efficaces au niveau du terrain, mais dès que nous abordons des notions réglementaires ou abstraites ; cela leur est très difficile. C'est une réflexion générale sur la situation des maires qui sont confrontés à un arsenal réglementaire de plus en plus contraignant, contradictoire, puisque nous ne sommes pas à une contradiction près entre les lois, voire même les décrets d'application. Il existe des aberrations et une jurisprudence qui vient par-dessus. Malheureusement, je pense que, si mon premier adjoint est tout à fait capable d'analyser les documents, chez les autres de grosses difficultés se produisent.

[...]

« Depuis 5 ou 6 ans, les relations avec l'État se sont dégradées : par leur absence, leur vacuité. Dans le même temps, il intervient de plus en plus comme un gendarme qui sanctionne, rejette une décision, dit qu'à tel endroit cela ne convient pas, que telle délibération n'est pas conforme, etc. Quand ils le font, car ils ne le font pas toujours. Mais souvent, il ne nous donne aucune solution. Cela est un gros problème : on nous dit que nous ne devons pas faire telle chose, mais on ne nous dit pas comment faire. Nous n'avons pratiquement aucun conseil dans ce sens.<sup>427</sup> » (MAI 70)

Ce recentrage des compétences sur le contrôle de légalité est d'autant plus mal vécu qu'il ne s'accompagne pas de la mise en place de solutions alternatives. Dans le domaine de

<sup>426</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>427</sup> Ibid.

l'aménagement du territoire, les transferts de compétences issus du processus de décentralisation ne constituent qu'une réponse partielle à ce désengagement de l'État. Car la difficulté n'est pas seulement informationnelle ou dans l'exercice de compétences techniques. Les agents de la fonction publique territoriale peuvent en effet compenser techniquement les compétences autrefois exercées par les agents de la fonction publique d'État. La décentralisation s'est quelques fois accompagnée de la mise en place de services nouveaux répondants aux demandes locales. Mais le bilan de la décentralisation est loin d'être univoque (Cour des Comptes, 2009)<sup>428</sup>. Ainsi en ce qui concerne l'instruction des permis de construire décentralisés aux communes de plus de 10 000 habitants, la Mission d'audit de modernisation constate en 2007 un différentiel flagrant d'efficacité entre l'action étatique et territoriale.

« Le nombre de permis de construire instruits par agent s'établit à 53 dans les communes, et à 143 dans les DDE. La différence de productivité entre les services des communes et ceux de l'État correspond donc à un écart de 1 à 3.<sup>429</sup> » (Mission d'audit de modernisation, 2007)

Le recours aux prestataires privés représente un coût pour la collectivité publique dont l'efficacité économique globale est contestée par le rapport de la Cour des Comptes de 2009.

« Le département a fait beaucoup d'efforts. Il [...] a fait en sorte de développer des structures palliatives dans un secteur très pratique. Par exemple, pour tous les petits projets techniques de voirie, il est en train de mettre en place une structure départementale au service des communes. En réalité, une sorte d'association est proposée. C'est un exemple précis, mais il en existe d'autres. Nous avons quelques structures relais. Nous avons également un centre de gestion du personnel, mais il est encore très faible au niveau de ses moyens [...].

Nos recours, pour un maire rural comme moi, sont l'Association des Maires de France, celle des Maires ruraux, très dynamique, très active et avec une bonne équipe, sur Lyon en particulier, des revues d'information avec des accès Internet pour du conseil juridique basique. Et autrement, ce sont les cabinets d'avocats. De nombreuses questions se posent pour lesquelles je suis amené à m'adresser à eux. Souvent, par le biais de l'assurance que la commune a souscrite, j'ai la possibilité de demander une consultation. Quand une affaire s'amorce, des consultations préalables sont possibles, ce qui permet d'éviter des erreurs grossières ; quitte même à ce que la commune paye la consultation quand il ne s'agit pas directement de contentieux gérés par l'assurance.<sup>430</sup> » (MAI 70)

Dans cet extrait, l'action publique mobilise à la fois des exigences d'efficacité gestionnaire, de compétences techniques, de légitimité à agir et d'autorité symbolique. Dans cette relation de

<sup>428</sup> Pour plus de précisions, cf. également les travaux de la « Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales », Sénat, présidée par Jean-Paul Delevoye, et notamment le rapport Mercier (2000).

<sup>429</sup> Annexe II p.6. L'enquête a été menée avec l'Association des Maires de France dans les communes de plus de 10 000 habitants. La pièce jointe n°3 précise qu'il n'existe pas de données globales sur les effectifs consacrés à l'instruction des permis de construire dans les communes. Si le taux de réponse ne permet pas de considérer les résultats de l'enquête menée sur les données de 2006 comme représentatifs, les rapporteurs notent que « les résultats permettent de donner un ordre de grandeur ».

<sup>430</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

« pouvoir-savoir » (Foucault, 1975, cf. 3.2.1.4), le contenu de savoir est ainsi aussi important que la légitimité de celui qui le véhicule. Ces alternatives publiques et privées ne sont pas investies de la position d'autorité des services de l'État. Or cette position d'autorité a une valeur symbolique forte vis-à-vis des requérants. Elle pose notamment question lorsque les normes sociales véhiculées par les dispositions de droit et décentralisées au niveau communal sont de portée contraignante pour les individus. En ce sens, l'administration d'État incarne tout à la fois la légalité, mais aussi la permanence de l'action publique (face aux changements électoraux) et le refus des réactions clientélistes locales de certains élus, voire dans certains cas les conflits d'intérêts.

« Par exemple, j'ai dû faire intervenir l'État, car je n'arrivais pas à faire passer mon message, les gens ne me croyaient pas. De plus, je suis arrivée pendant un changement de municipalité, la nouvelle voulant casser tout ce qu'avait fait l'ancienne, il fallait tout recommencer. Je les ai fait venir pour qu'ils m'appuient, ils ne sont intervenus qu'une ou deux fois pendant la réunion, mais je tenais à leur présence pour conforter mes propos sur ce qui avait été fait avant.<sup>431</sup> » (BET 70)

« Et quand on voit ce genre de choses en réunion, c'est-à-dire qu'un élu ne s'intéresse qu'à sa parcelle pour être certain que ce n'est pas déclaré inondable, ou que son terrain est constructible, et cela arrive, il y a des gens que cela ne gêne pas du tout, et bien, on est là aussi pour dire : « attention, là vous avez un conflit d'intérêts entre votre casquette d'élu neutre et vos enjeux de personne particulière ». On est là pour rappeler les élus à la déontologie. Porter l'intérêt général, on le fait comme cela.<sup>432</sup> » (DDT 88)

La dynamique de régulation locale engendre donc une transformation des savoirs locaux. Ces évolutions portent moins sur le contenu des ressources cognitives que sur leur légitimité à appuyer la décision. L'autorité d'une connaissance dans l'orientation de la décision relève moins de son contenu, de la cohérence méthodologique de son processus de création ou de son accointance à d'autres registres de savoirs, que de ses modalités de circulation entre les acteurs de la décision. Dans ces communes rurales dénuées de moyens techniques propres, l'État n'est pas simplement un acteur institutionnel parmi d'autres. Dans un contexte où les objectifs de l'action publique se négocient territorialement, les agents de services déconcentrés véhiculent des connaissances interprétatives du droit. En étant partiellement dégagés des contingences de la proximité sociale avec les usagers de l'espace, ils incarnent ce qui sépare un arbitraire politique local d'une décision d'intérêt général.

<sup>431</sup> La technicienne donne ici l'exemple d'une autre commune, autre démarche SIU, sur laquelle elle est intervenue. Entretien individuel mené en novembre 2010 dans les locaux du BET 70.

<sup>432</sup> Entretien collectif réalisé en décembre 2010 au siège de la DDT 88.

### 6.1.2.2 La consultation des personnes publiques associées

Nous venons de montrer que le contexte de proximité sociale limite la capacité des élus ruraux à s'affranchir des héritages du plan d'occupation des sols. Les principes de durabilité sont essentiellement véhiculés par les agents publics. À travers l'exemple des processus de consultation des personnes publiques associées et d'enquête publique, nous montrons maintenant les effets potentiels de la dynamique de régulation locale sur l'organisation de la négociation et la capacité des acteurs publics à faire entendre leurs objectifs. Le système interactionnel qui en résulte nous renseigne ainsi sur l'équilibre des pouvoirs entre acteurs dans la négociation locale.

Pour investiguer cette question, nous revenons sur le cas n°1 (cf. 5.2.3.2) de la COM 70 où un projet privé de quartier d'habitat rentre en conflit avec la création d'un corridor écologique. La section 5.2 s'est terminée sur le compromis transactionnel entre le maire, le bureau d'études (BET 70), le chargé de mission urbanisme du Parc (PNR 1) et la chambre d'agriculture (CA 70) qui a abouti à déplacer une partie de la zone d'habitat et à valider l'emplacement du corridor écologique.

Le PLU est arrêté par le conseil communautaire en janvier 2011. Suivant la procédure réglementaire, les personnes publiques associées (PPA) sont consultées pendant trois mois et appelées à faire connaître leur avis sur le projet de norme locale d'urbanisme. À cette occasion, la CA 70 revient sur le compromis précédent. En tenant compte de la zone de réciprocité agricole d'une exploitation voisine du secteur concerné, elle met en évidence une incompatibilité entre le corridor écologique et la constructibilité de la zone adjacente.

« [...] je m'interroge sur la trame verte identifiée au sud de [nom du lieudit]. Si ce secteur est une zone privilégiée pour le passage de la faune entre les massifs boisés de l'est et la prairie inondable à l'ouest, il me paraît difficile dans le même temps d'envisager le développement urbain du secteur.<sup>433</sup> »

L'accord obtenu quelques mois avant lors des visites de terrain n'est donc que provisoire. Or pour la communauté de communes maître d'œuvre du PLU, l'enjeu de cette consultation des PPA est la validation des choix effectués. Elle accorde une attention particulière à l'évaluation du projet par les services de l'État, ceux-ci occupant une place spécifique dans la négociation locale, comme nous venons de le souligner.

Dans son courrier du 1<sup>er</sup> février 2011, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Franche-Comté ne formule aucune remarque sur le projet de PLU. Dans son avis du 23 février 2011, la DDT70 n'évoque pas le corridor écologique. La Région Franche-Comté n'émet quant à elle aucun avis sur le PLU de COM 70.

<sup>433</sup> Avis sur le PLU arrêté de la COM 70, courrier du 3 mars 2011 au Maire de COM 70 du Président de la Chambre d'agriculture de Haute-Saône dans le cadre de la consultation des services préalable à l'enquête publique.

Ce silence peut paraître surprenant dans la mesure où le 3 février 2011, alors que la période de consultation des PPA est ouverte pour le PLU de COM 70, le Préfet de région et la Présidente du Conseil régional organisent la première réunion du « Comité régional Biodiversité » ayant pour objectif la mise en place d'ici la fin de l'année 2012 du Schéma régional de cohérence écologique de Franche-Comté<sup>434</sup>. Celui-ci prévoit notamment d'identifier les continuités écologiques à préserver. Or le corridor écologique dont il est question dans le cas °1 de COM 70 est identifié comme une « coupure verte résiduelle d'intérêt paysager ou écologique à préserver » au projet de plan du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Le Conseil régional de Franche-Comté est porteur de la révision de la charte avec ses homologues alsaciens et lorrains et a par ailleurs apporté son soutien à l'adhésion de la COM 70 au Parc dans le cadre du renouvellement de la troisième charte<sup>435</sup>.

Le 1<sup>er</sup> avril 2011, quelques jours avant la fin de la période de consultation, le BET 70 nous sollicite (PNR 1 et le chercheur). À la lecture du courrier de la CA 70 précité, il souhaite connaître notre avis sur la localisation de ce corridor écologique au regard du projet de la zone d'habitation adjacente.

Le 6 avril, le BET 70 nous requiert à nouveau de manière plus précise : une réunion est prévue deux jours plus tard entre le BET, la communauté de communes maître d'ouvrage du PLU et les services de la DDT 70. Le BET 70 se fait porte-parole de ces deux institutions : « [...] ils s'interrogent sur le bien-fondé du couloir écologique au sud du territoire.... Tout le monde se demande qui a eu l'idée de ce couloir.... »<sup>436</sup>. PNR 1 lui répond alors que le positionnement de la coupure verte est prévu au plan du Parc de la troisième charte 2011-2023 et qu'après adoption de cette dernière, le PLU de COM 70 devra être compatible avec ce plan. Par ailleurs, c'est pour préserver l'accord informel avec le propriétaire et porteur du projet de zone d'habitat que l'emprise du corridor a été réduite en tenant compte des terrains de zones humides, de la forte pente, de l'exposition solaire et de la qualité paysagère du site. Ces éléments avaient été validés lors des visites de terrain en avril 2010.

Dans la « synthèse des avis des services de l'État » du 18 avril 2011, la DDT 70 n'évoque pas ce secteur qui semblait pourtant être un enjeu de débat pour la réunion du 8 avril (à laquelle nous n'avons pas été conviés). Aucune modification de zonage sur ce secteur n'a alors été proposée à ce

<sup>434</sup> « Il devra permettre d'identifier et de cartographier le réseau des continuités écologiques en Franche-Comté, de situer les secteurs à enjeux et de proposer aux acteurs locaux les moyens et outils nécessaires à la mise en œuvre d'actions opérationnelles sur le territoire franc-comtois. », <http://www.prf25.com/>, article du 14 février 2011, consulté le 31 juillet 2011. Ce schéma est prévu par le nouvel article L.371-3 du Code de l'environnement. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 31 juillet 2011. L'article L.123-1-9 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi du 12 juillet 2010, précise que le « plan local d'urbanisme prend en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux ». Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 31 juillet 2011.

<sup>435</sup> Ayant perdu son label le 6 juin 2010, et la commune demandant son premier rattachement à la nouvelle Charte, le Parc n'est pas juridiquement une personne publique associée à l'élaboration du PLU. L'accord avec la commune est contractuel et le Parc n'émet donc pas d'avis sur le PLU arrêté.

<sup>436</sup> Les propos sont repris textuellement du message reçu le 6 avril 2011.

stade pour le dossier soumis à enquête publique. Dans cet avis du 18 avril 2011, les remarques de l'État tiennent en une vingtaine de lignes. Seuls la DREAL<sup>437</sup> (mais sans remarque) et le Service départemental d'incendie et de secours<sup>438</sup> ont envoyé une réponse. La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et le Service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) n'ont pas répondu à la sollicitation dans le délai de consultation de trois mois : leur avis est donc réputé favorable. Les remarques de la synthèse réalisée par le DDT 70 sont très générales : « les principales zones humides, et les zones naturelles sont globalement bien prises en compte », « l'urbanisation qui a fait l'objet par le passé d'un étalement urbain considérable a été prise globalement en compte ». Elles concernent des éléments ponctuels comme la demande de réduction ou de suppression de l'emprise d'une zone destinée à l'installation d'une résidence pour personnes âgées, quelques précisions textuelles<sup>439</sup>, un léger ajustement de la zone inondable dans un hameau et des erreurs ou omissions techniques parcellaires. Les services de l'État n'émettent aucune remarque sur le projet politique de la COM 70. Pourtant celui-ci semble relativement abouti. Il a même fait l'objet d'une reconnaissance par le Réseau rural français (Franche-Comté) lors d'une réunion organisée en juin 2011.

La connaissance communale des services de l'État apparaît ainsi limitée, voire inexistante. Elle n'est pas explicitée dans l'avis de synthèse. Celui-ci semble par ailleurs se limiter à l'intervention ponctuelle de la DDT. Les autres services départementaux et régionaux ne s'expriment pas sur le projet. Or cette situation a des effets concrets en termes de connaissance mobilisée dans la mesure où cette diminution de l'implication des directions sectorielles de l'État s'accompagne en parallèle d'une inflation des demandes d'expertise à la charge des communes. C'est ainsi que l'approfondissement des études environnementales apparaît comme un point de plus en plus prégnant en matière de connaissance du local. Cette exigence de production renforcée de connaissances objectivées à l'échelle communale ne s'accompagne pas d'un travail d'interprétation par les services spécialisés de l'État.

Par exemple, dans son avis du 18 avril 2011, la DDT 70 ne mobilise pas ces connaissances objectivées. Elle demande une réduction ou une suppression de l'emprise classée pour la réalisation d'un équipement public à destination des personnes âgées. Or, contrairement aux remarques formulées par écrit<sup>440</sup>, l'étude environnementale ne relève aucune caractéristique ou contrainte environnementale spécifique à cet endroit. La zone est enherbée, avec quelques arbres isolés et une haie arbustive discontinue. Dans le classement du plan d'occupation des sols, la zone a vocation à accueillir des entreprises (zone NAY). L'inflation des études environnementales

<sup>437</sup> Avis DREAL du 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>438</sup> Avis du Service départemental d'incendie et de secours du 13 janvier 2011.

<sup>439</sup> Réalisation d'une carte spécifique des zones humides, informations complémentaires concernant la carrière, mention de la nécessité d'études environnementales liées au zonage Natura 2000, mention d'un site internet sur le risque « retrait-gonflement des argiles », risque modéré de sismicité.

<sup>440</sup> « Cependant la zone LAUB située à l'Est du bourg [nom du lieu dit], hors périmètre urbanisé, présente en partie une valeur écologique forte [et] devrait être supprimée ou très réduite ». Synthèse des avis des services de l'État, Élaboration du PLU de COM 70, 18 avril 2011.



s'accompagne ainsi d'une faible mobilisation explicite de leur contenu. Ici, c'est l'existence d'une étude environnementale poussée, et pas de son contenu, qui sert à justifier la décision, en dépit des interprétations erronées, voire contrefactuelles.

Et ce clivage entre accroissement des productions de connaissances objectivées et capacité d'interprétation locale dans la décision se retrouve sur les autres terrains.

« La tension est déjà monstrueuse. À certains endroits ; cela devient, à la limite, dangereux. [I]l est évident que le renforcement des études complémentaires va s'accroître et là, on est vraiment dans une approche locale des choses et suivant les spécificités d'un territoire. On est à fond dans ces études là ; comme en Normandie où ils sont extrêmement soumis au problème de qualité de ruissellement et de préservation des haies bocagères. L'évaluation environnementale ; je n'ose même pas imaginer ce qu'elle va donner dans dix ans. Il est certain que cela va se renforcer et que l'on va tendre de plus en plus vers de l'expertise faune-flore très précise et ils vont montrer que pas un papillon ne s'est égaré en chemin. Cela va devenir de plus en plus important : effectivement, on redonne tout aux communes ; elles devront se financer ou trouver des financements pour le faire, mais on sait ce que cela va donner : il y en aura de moins en moins. C'est donc une grosse tension aussi, pour financer ces études et derrière, l'État impose de plus en plus de contraintes et se défait complètement. Sur ce point-là, je suis assez inquiet pour aller sur une échéance à dix ans.<sup>441</sup> » (BET 88)

Il questionne la finalité d'une demande croissante de production de connaissances objectivées dans des territoires ruraux où justement les services déconcentrés de l'État disposent d'effectifs de plus en plus réduits pour les interpréter.

#### **L'enquête publique du plan local d'urbanisme**

La procédure d'enquête publique a trois objectifs : informer les populations concernées par le projet de PLU, recueillir leurs avis et éventuellement l'amender pour tenir compte de ces remarques.

Dans la procédure d'élaboration du PLU, l'enquête publique trouve sa place après l'avis des personnes publiques associées. Elle porte donc sur un projet déjà finalisé.

Le commissaire-enquêteur est nommé par le tribunal administratif à partir d'une liste d'aptitude. Les commissaires-enquêteurs ne sont pas des experts du domaine, mais des personnes qualifiées dans le domaine d'intervention. L'enquête publique dure généralement un mois. Le commissaire-enquêteur recueille les observations écrites et orales des participants à l'enquête, peut les aider à les formuler ainsi que leur expliquer la procédure et le contenu du dossier souvent très technique.

Ensuite le commissaire-enquêteur dispose généralement d'un mois pour remettre un rapport d'enquête recensant l'ensemble des demandes soumises ainsi que ses propres observations sur les suites à donner. Pour réaliser son rapport, il dispose de pouvoirs d'investigation (visite des lieux, rencontre du maître d'ouvrage, des administrations, demande de documents). Il réalise son rapport à partir de ses propres connaissances et interprétations.

Il assortit son rapport d'un avis « favorable, favorable avec réserve ou défavorable » au projet.

La commune (ou l'EPCI), maître d'ouvrage du PLU, n'est pas tenue de suivre les observations du commissaire-enquêteur. Ses remarques peuvent néanmoins appuyer un éventuel recours judiciaire.

Source : Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs. Consulté sur [www.cnce.fr](http://www.cnce.fr) le 5 août 2011.

<sup>441</sup> Entretien individuel réalisé par téléphone en février 2011.



### 6.1.2.3 L'enquête publique

Lors de l'enquête publique sur le PLU de COM 70<sup>442</sup>, plusieurs propriétaires des terrains grevés par le corridor écologique déposent chacun une requête contestant l'emprise de cette servitude et demandant le classement en zone constructible de leurs parcelles.

L'un d'entre eux est Monsieur Albert (cf. cas n°2, paragraphe 5.2.3.2). Pour appuyer sa requête, il joint un courrier du Président de l'association communale de chasse agréée qui demande également le déplacement du corridor. Le commissaire-enquêteur se rend alors sur le terrain.

« Le 4 mai 2011, je me suis rendu sur place et j'ai constaté à l'Est que ce couloir prend naissance sur la parcelle [numéro de la parcelle] qui est affectée à l'élevage de moutons. Cette propriété est clôturée par un grillage qui manifestement interdit le passage du gibier. À l'Ouest, à proximité de la [route départementale], il y a une sorte de décrochement du terrain naturel qui peut éventuellement permettre une circulation Est-Ouest mais infranchissable dans le sens opposé.

Manifestement ce couloir n'est pas envisagé correctement. Par ailleurs, j'ai sollicité l'avis des chasseurs qui montre un passage nettement plus au Sud du gibier. Enfin, la fréquence des accidents automobiles avec le gibier se situe au Sud de l'agglomération avant le hameau [...].

En conséquence, je demande la suppression de ce corridor tel que proposé et je suggère que soit reporté entre les lieudits : [nom d'un lieudit] et [nom d'un lieudit].<sup>443</sup> »

Cet extrait nous renseigne sur la manière dont est interprétée la connaissance objectivée portée ici par le projet de charte du Parc et par l'avis de la CA 70. Les techniciens de ces institutions ont pu argumenter leur position avec le maire et le BET. Ces transactions ont abouti au projet soumis à l'enquête publique. Pour sa part, le commissaire-enquêteur ne connaît pas les acteurs du projet. Il s'appuie donc sur les pièces du dossier d'enquête dont le contenu est défini par la procédure réglementaire. Le commissaire-enquêteur réalise sa mission en recourant à sa propre expertise. Dans le cadre de son instruction, il va sur le terrain se rendre compte par lui-même de la fonctionnalité du corridor. Après vérification, il en conclut qu'aucun gibier ne peut l'utiliser du fait d'une clôture à moutons et d'un talus escarpé<sup>444</sup>. Nous pouvons tirer trois enseignements de cet épisode.

(1) Sur un plan juridique, la démarche est contestable dans la mesure où si le problème de la circulation du gibier est celui d'une clôture à mouton, cette installation, par définition mobile, ne

<sup>442</sup> L'enquête publique sur le PLU de la COM 70 s'est déroulée du 21 avril au 20 mai 2011. 18 personnes sont venues consulter le dossier et 9 lettres ont été reçues par le commissaire-enquêteur.

<sup>443</sup> Rapport d'enquête publique pour la révision du PLU de COM 70 réalisée du 21 avril au 20 mai 2011, établi le 8 juin 2011 par le Commissaire enquêteur désigné par le Tribunal administratif de Besançon, p. 5.

<sup>444</sup> Vérification faite auprès des agents des espaces naturels du Parc, la plupart des cervidés peuvent franchir aisément des obstacles de plus de 150 centimètres de hauteur. Ils se déplacent souvent par bonds de plusieurs mètres et il est assez peu fréquent qu'un talus puisse arrêter la course d'un cervidé.

relève pas du droit de l'urbanisme. Le commissaire-enquêteur interprète ainsi sur le même plan les usages concrets qu'il constate sur le terrain avec les dispositions à portée réglementaire<sup>445</sup> du projet de charte.

(2) La connaissance objectivée par les techniciens du Parc et de la Chambre d'agriculture laisse ici la place à une expertise directe d'un commissaire-enquêteur. Ce dernier apprécie par lui-même la coupure verte résiduelle identifiée au projet de plan du Parc. Celle-ci n'a pas pour fonction essentielle de permettre la circulation du gibier. Selon le projet de charte, elle doit permettre « d'assurer les connections entre les noyaux de biodiversité<sup>446</sup> », c'est-à-dire la circulation des espèces animales, et pas uniquement des gibiers, et la dissémination végétale. Le commissaire enquêteur fait donc une interprétation personnelle de cette disposition à valeur réglementaire sans même chercher les compétences requises pour comprendre ce dispositif et sans solliciter l'administration qui le porte. Pour appuyer son expertise personnelle, il va requérir l'avis d'un chasseur local dont rien ne dit que l'expertise directe soit exempte de conflit d'intérêts. Ce choix est d'autant plus surprenant que Monsieur Albert a joint un courrier dudit chasseur à sa requête écrite.

(3) Les scènes de l'action publique apparaissent ici très segmentées et favorisent les enjeux locaux au détriment des connaissances objectivées. En effet, dans un premier temps (cf. 5.2), le maire semble réticent au couloir écologique. Finalement, contraint politiquement par sa volonté d'adhérer au Parc, il accepte cette servitude. Dans un second temps, une réunion technique est organisée entre le BET, la communauté de communes et la DDT 70 au cours de laquelle le corridor semble constituer un problème. Pourtant, le plan n'est pas modifié pour l'enquête publique. Dans un troisième temps, au cours de l'enquête publique, les propriétaires dont les terrains sont grevés d'une servitude de non-constructibilité contestent le corridor. Le commissaire-enquêteur, sans pouvoir décisionnel, appuie la suppression du corridor. Au final, dans la version du zonage approuvée par le Conseil communautaire du 28 juin 2011 illustrée par la figure VI - 3, le corridor a été supprimé.

Selon le BET 70<sup>447</sup>, ce choix relève de la communauté de communes qui, malgré l'avis de maintien de la DDT 70, craignait un recours juridique des propriétaires. Selon la mairie de COM 70, le corridor a été abandonné en l'absence des « prescriptions des services spécialisés<sup>448</sup> ». Le zonage du quartier d'habitation retrouve ainsi son emprise initiale. Il conserve par ailleurs les

<sup>445</sup> Après approbation, les PLU doivent être compatibles avec la charte du Parc et son plan.

<sup>446</sup> Charte 2011-2023 du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, version du projet soumise à approbation, décembre 2010, p.33.

<sup>447</sup> Message du BET 70 du 1<sup>er</sup> août 2011.

<sup>448</sup> Message du secrétariat de mairie de COM 70 du 2 août 2011

parcelles affectées en compensation suite à la définition du corridor écologique. Pour leur part, les propriétaires requérants, dont Monsieur Albert, n'ont pas obtenu gain de cause. Si le corridor écologique a bien été supprimé, leurs parcelles ne sont pour autant pas constructibles. En effet, elles sont situées après la dernière maison construite existante, dans un secteur réputé humide et hors du secteur équipé par les réseaux urbains (assainissement, etc.) et la défense contre l'incendie.

Figure VI - 3. La zone du corridor écologique de COM 70 avant (à gauche) et après (à droite) consultation des PPA et enquête publique



Extraits du plan de zonage du PLU de COM 70  
À gauche : version arrêtée du 12 janvier 2011 ; à droite, version approuvée du 28 juin 2011.

Cet exemple nous permet de dégager quatre enseignements sur les modalités de négociation de la norme locale d'urbanisme dans le cadre de l'hypothèse de régulation locale.

(1) La procédure définie par le Code de l'urbanisme segmente la négociation en scènes dissociées. Le maire dispose de la possibilité d'arbitrer au cas par cas la présence des personnes publiques associées. Dans le cas présent, la finalisation du projet est portée par un agent technique de la communauté de communes. Le transfert intercommunal de la compétence planification du droit des sols ne favorise donc pas forcément la négociation multipartite. Afin de limiter le risque de recours contentieux des propriétaires qui ont exposé leurs requêtes lors de l'enquête publique, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) préfère supprimer le corridor écologique plutôt que de suivre l'avis de l'État et de le conserver. Au-delà de la dimension strictement règlementaire, elle illustre la faible intégration des partenaires institutionnels. Mise à part la sollicitation de PNR 1 par le BET sous forme d'un message électronique, l'EPCI ne contacte pas le Parc qui a pourtant identifié la coupure verte dans son projet de charte. Ni la

Région Franche-Comté ni la DREAL n'interviennent pour porter cette servitude qui relève pourtant de leur domaine de compétences. Au final, le maire est demeuré apparemment peu impliqué dans la négociation, mais son aboutissement concrétise tous les objectifs qu'il avait énoncés lors de l'entretien initial en novembre 2008. Faute d'avoir pu obtenir des explications précises sur cette non-implication des services spécialisés de l'État et de la collectivité régionale, nous pouvons émettre ici trois hypothèses : ces institutions n'interviennent pas au niveau local faute de moyens suffisants en personnel ; elles ne disposent pas à ce jour de référentiel d'intervention ou de dispositif approuvé concernant les corridors écologiques ; il s'agit d'un choix institutionnel de centrer leur action à une échelle supracommunale, par exemple dans le cadre des prescriptions des schémas de cohérence territoriale qui s'imposent au PLU.

(2) La procédure d'enquête publique est finalement un moyen bien commode pour le maire d'arbitrer des ajustements parcellaires en faveur des héritages du POS. D'une part, elle intervient après l'avis des personnes publiques, sur un projet dont la cohérence globale est confortée par le travail de mise en ordre réalisé par le BET. D'autre part, elle légitime le passage d'une vision territoriale du projet communal à une échelle parcellaire d'évaluation des doléances individuelles. Elle inverse donc la priorité de lecture des enjeux entre intérêt général et intérêts particuliers. Enfin, réalisée par un acteur tiers (le commissaire-enquêteur) dans un temps limité, elle fournit aux élus locaux des connaissances parcellaires permettant des ajustements à la marge. Les personnes publiques ne sont pas en mesure de contre-argumenter dans la mesure où elles ne sont pas invitées à la réunion d'intégration des remarques issues de l'enquête publique. Or, par leur nature ou leur nombre, ces ajustements parcellaires peuvent remettre en cause l'économie générale du PLU. Dans ce contexte, le recours des personnes publiques associées est pratiquement inexistant. Dépendant du bon vouloir du maire ou de l'EPCI, elles n'ont pas accès au processus final d'ajustement de la décision, hormis en engageant un recours contentieux. Cette solution est cependant exclue par les contraintes d'interdépendances politiques et les réseaux de relations corporatistes que la CA et le Parc entretiennent avec les élus municipaux ruraux (cf. 5.1).

(3) L'État local est le grand absent de la procédure. Il se contente de mettre en évidence les risques contentieux. Il n'émet aucun jugement sur le contenu même du projet. Ses services spécialisés en environnement, et notamment la DREAL, ne sont pas présents. Ainsi, la suppression du corridor écologique et l'extension de la zone de quartier d'habitat pourraient être appréhendées par les services de la DDT comme une remise en cause de l'économie générale du projet, nécessitant alors une nouvelle consultation des services et une nouvelle enquête publique. Par ailleurs, l'obligation de compatibilité du PLU avec la charte du Parc nécessitera la révision du document d'urbanisme dans un délai de trois ans après le renouvellement du label PNR.

(4) La procédure est un ensemble d'actes juxtaposés, segmentés, entre lesquels il n'existe pas réellement de débat contradictoire. Au cours de la démarche, le terme de négociation semble presque superflu. Une négociation suppose en effet des négociateurs en capacité d'interagir les uns avec les autres. Or, dans le cas présent, la capacité décisionnelle du maire ne se voit opposer aucun contre-pouvoir : il peut marginaliser l'action des personnes publiques et son équipe municipale n'est pas impliquée dans la décision (cf. 5.1 et 5.2).

En résumé, la régulation locale de l'urbanisme questionne la réalité d'un véritable processus d'élaboration associée des PLU ruraux, caractérisé par l'effacement des services de l'État tout au long de la procédure, la dépendance des acteurs intermédiaires, et l'inexistence de contre-pouvoirs politiques locaux.

Parallèlement, l'intercommunalité ne semble pas ici se constituer en institution dégagée des contraintes de la proximité sociale. Ainsi, le corridor prévu sur le plan du Parc ne pèse pas lourd face au risque de recours contentieux potentiellement porté par des acteurs non institutionnels. Dans la hiérarchie des facteurs de la décision, la peur du contentieux individuel intercommunal supplante l'engagement politique de l'intercommunalité<sup>449</sup> et de la commune vis-à-vis de la charte du Parc. Par ailleurs, elle n'intègre en aucun cas la relation de compatibilité juridique (certes en devenir) entre le PLU et la charte. Par ailleurs, il est paradoxal de constater qu'un EPCI de plus de 18 000 habitants semble craindre un risque contentieux individuel alors même que la réorganisation intercommunale sous-tend des institutions supracommunales capables de se dégager des contingences de la décision de proximité. La question qui reste ouverte est de savoir si ce risque contentieux n'est pas simplement un prétexte qui permet à la commune COM 70 de mettre en œuvre ses engagements informels vis-à-vis du porteur de projet de quartier d'habitat (cas n° I).

Le recentrage de l'action des services de l'État et l'accroissement de la marge décisionnelle des communes questionnent alors les processus de diffusion des savoirs objectivés à l'échelle locale.

---

<sup>449</sup> Dans le cadre du renouvellement de sa charte 2011-2023, les EPCI concernés par le périmètre du Parc naturel régional des Ballons des Vosges doivent délibérer préalablement aux communes en faveur de leur adhésion. Selon la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF, 2008), les « différents éléments législatifs, réglementaires et administratifs présentent l'adhésion conjointe des EPCI aux côtés de leurs communes comme une nécessité. Ce mode de relation, s'il n'a pas été expressément prévu et cadré par le législateur, n'est à l'heure actuelle, contraire à aucun texte. Il est néanmoins nécessaire d'en clarifier les modalités opérationnelles. », p.22.

### 6.1.3 Les procédés d'intégration entre savoirs directs et objectivés

La section 5.3 a en effet mis en évidence que les interactions entre techniciens et élus étaient limitées par les conditions d'exercice professionnel. Les agents publics et les BET doivent développer des processus pour incarner leurs savoirs objectivés dans le local et construire les conditions d'une interaction avec les savoirs des élus locaux. L'objectif est ici de comprendre la manière dont s'opèrent les circulations entre savoirs objectivés et savoirs directs. Sur quels référents s'appuient les techniciens pour médiatiser leurs connaissances sur le territoire particulier de la commune ? À travers l'observation participante sur nos terrains, nous pouvons identifier trois procédés assez systématiquement utilisés. Partiellement interdépendants, nous les avons synthétisés sous les notions d'expertise rapportée, d'analogie et de déplacement référentiel.

#### 6.1.3.1 L'expertise rapportée

La première façon d'entrer dans un terrain s'appuie sur un processus d'expertise rapportée. Lors des premières rencontres entre élus et techniciens, ces derniers s'expriment dans des termes assez généraux, proches de leur interprétation de la « doctrine territoriale ». La plupart du temps, le discours est sans accroche ou référence aux caractéristiques d'une commune qu'ils ne connaissent (souvent) pas. Ainsi, l'explication du porter-à-connaissance de l'État est l'occasion d'un jeu subtil pour les agents déconcentrés. Ils doivent faire comprendre aux élus que la commune est concernée par des normes, des attentes et des enjeux définis par d'autres acteurs. La précaution est d'usage, les agents savent par expérience que les informations dont ils disposent sont souvent incomplètes, périmées ou faiblement pertinentes.

« Le « porter à connaissance » est imprécis, assez quelconque. Bien que cela ne fasse que faire passer des aspects réglementaires, nous avons vu avec [BET 70] la très grande difficulté d'exploiter les servitudes telles qu'elles étaient répercutées par les services de l'État. Cela était trop général, les plans étaient illisibles, très quelconques : il s'agissait de reproductions de plans datant de 20 ou 30 ans. Nous avons eu du mal à obtenir le : porter à connaissance ; cela a été long et il n'est pas de très grande qualité.<sup>450</sup> » (MAI 70)

La valeur d'une information est fortement dépendante de son concepteur, de son support de circulation et de ses attributs propres au regard du contexte décisionnel. Une information récente, à laquelle est explicitement référé un interlocuteur accessible, transmis dans un fichier numérique prêt à l'emploi, sera généralement plus pertinente qu'un plan papier où l'épaisseur du trait empiète

---

<sup>450</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.



sur plusieurs parcelles et où les producteurs de l'information, pourtant à valeur réglementaire impérative, ne sont pas en mesure eux-mêmes de l'interpréter vingt ans après sa création.

« Des fois, ils ont raison, car ils connaissent beaucoup mieux le terrain que moi. Cela est à manipuler avec précaution : on ne peut pas affirmer tout et n'importe quoi. Cependant, l'exemple de Natura 2000 n'est pas discutable. Cela permet de recentrer les choses.<sup>451</sup> » (BET 88)

La base de données *Occsol* d'occupation de l'espace est un autre exemple de cette valeur contextuelle de l'information (cf. 4.2.2.3). Malgré les contrôles de terrain, les élus de la COM 68 ont repéré sur la carte des parcelles agricoles identifiées comme n'ayant pas muté alors même qu'elles sont aujourd'hui construites. L'expertise rapportée consiste alors pour les techniciens à laisser les élus interpréter à l'aune de leurs connaissances directes, les lacunes et les imprécisions dans les connaissances locales véhiculées par les supports de connaissance objectivée.

#### 6.1.3.2 La représentation par analogie

Dans la représentation par analogie, les techniciens mobilisent la connaissance qu'ils ont d'autres territoires locaux, notamment par leur expérience pratique, et la rapportent comme référence pour la commune en question. L'efficacité de ce procédé est renforcée lorsque les techniciens de différentes institutions confrontent leurs différents regards sur un même territoire de référence. Ce procédé se heurte cependant au discours de spécification communale développé par certains élus. Pour construire le raisonnement par analogie, deux procédés sont couramment mobilisés. Le premier revient à amalgamer les différentes communes qui finalement ont les mêmes problématiques, les mêmes enjeux et nécessitent les mêmes modes d'action publique. Dans cette approche, notamment mobilisée par les BET pour justifier les méthodes-types déployées, des catégories génériques comme « l'espace rural » sont employées pour désigner ces territoires.

« Quelles que soient les communes où l'on se trouve, les enjeux se retrouvent assez facilement. Le concept de ruralité, il faut le connaître un peu, mais il est très important, est porté, et de la même manière, où que l'on se trouve ; les gens veulent le défendre absolument. Pour moi, le point fondamental est ce concept-là. Cela va amener, justement, les notions d'aération, de développement maîtrisé, mais on arrive souvent au même résultat, et je trouve qu'il n'existe pas forcément de spécificité.<sup>452</sup> » (BET 70)

Basé sur un raisonnement inverse, le second procédé s'appuie sur le dévoilement par les élus de quelques-unes des caractéristiques de leur commune. Les techniciens retiennent alors un point d'accroche particulier avec lequel l'analogie est évidente. Ce peut être un élément patrimonial (une

<sup>451</sup> Entretien individuel réalisé par téléphone en février 2011.

<sup>452</sup> Ibid.

ferme à rénover, une chapelle, etc.), une problématique locale (les inondations, le stationnement, la mobilité intra-bourg, etc.), un événement connu ou reconnu ou un aménagement emblématique (une place publique, un équipement de proximité, etc.). Sans être exclusif, ce type de relation analogique est généralement porté par les techniciens des administrations publiques, notamment lorsque leur organisme de rattachement a financé le projet en question.

#### 6.1.3.3 Le déplacement référentiel

Dans le procédé de déplacement référentiel, le technicien cherche à décentrer les représentations sociales que l' élu porte sur sa commune en s'appuyant sur deux procédés.

Il peut changer l'échelle géographique en montrant aux élus que leur territoire est intégré à des dynamiques territoriales plus vastes (par exemple, à l'échelle d'un SCOT ou d'un bassin de vie) et que les choix locaux sont incorporés à ces dynamiques territoriales tout en les influençant. Souvent, les techniciens sont davantage à l'aise avec ces échelles d'action publique qui présentent une plus forte proximité avec la « doctrine territoriale » de l'urbanisme.

Le technicien peut également argumenter de l'exemplarité de pratiques d'action publique menées sur des territoires éloignés. Dans ce second procédé, la démarche consiste à présenter les atouts dont dispose la commune pour devenir également une référence. Cette dynamique de « bonnes pratiques<sup>453</sup> » s'appuie sur les réseaux professionnels de l'intervention territoriale. Dans ce domaine, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France et le Réseau « Paysage et urbanisme durable » de Mairie-conseils<sup>454</sup> apparaissent comme deux des grands canaux nationaux de diffusion. En matière d'urbanisme rural, ils génèrent et diffusent des méthodes et des référentiels de pratiques présentées comme exemplaires. Ces réseaux produisent de nouvelles normalisations et standardisations sur la base d'expériences diverses. L'efficacité de ces dernières est révélée par l'évaluation de leurs performances, leurs résultats immédiats et par la mise en place de protocoles d'intervention publique techniques et reproductibles. Pour Devisme, Dumont et Roy (2007, p.29), ils participent à la diffusion d'un langage spécialisé (Coudroy de Lille, 1999) qui « s'accompagne d'outils et instruments produisant des indicateurs pouvant s'imposer dans la discussion politique : les effets de langage se font effets de pouvoir ». Les bonnes pratiques s'appuient ainsi sur une conception managériale et gestionnaire des choix publics d'organisation des territoires. Elles renvoient souvent à des phénomènes de domination ou d'imposition voire de

<sup>453</sup> La fin de ce paragraphe est partiellement empruntée à Bombenger, *Bilan et analyse critique des processus et outils innovants en urbanisme durable en Europe occidentale depuis le rapport Brundtland* (2010).

<sup>454</sup> Pendant nos missions au Parc, nous avons pu constater de manière informelle le rôle prégnant de ce réseau dans la diffusion des connaissances à l'échelle nationale. Mairie-conseils est un service de la Caisse des Dépôts et Consignations, dont la mission principale consiste à proposer une expertise technique aux collectivités. Le Réseau « Paysage et urbanisme durable », composé en juillet 2011 de plus de 80 structures intercommunales rurales et périurbaines (Pays, PNR, EPCI, Syndicat mixte de SCOT, etc.), organise des rencontres nationales et locales, publie des recueils de « pratiques exemplaires » et anime un site internet : <http://www.mairieconseilspaysage.net/>, consulté le 28 juillet 2011.



survalorisation de l'exemplarité des démarches locales, d'autant plus qu'elles se propagent dans les sphères professionnelles assez homogènes de l'intervention territoriale.

Dans les deux cas, les techniciens s'efforcent de décentrer le regard des élus sur leurs communes. Ils opèrent donc un rapprochement entre le savoir direct des élus et leurs connaissances de territoires pratiqués.

L'expertise rapportée, l'analogie et le déplacement référentiel sont souvent mobilisés de manière concomitante au cours de la démarche de négociation. Au fur et à mesure que les interactions se multiplient, la connaissance directe des techniciens se développe. Ces procédés permettant l'imprégnation des techniciens extérieurs dans les savoirs directs n'épuisent pas toutes les modalités d'interaction entre connaissances directes et objectivées. Dans certains cas, les techniciens se contentent de dérouler une procédure technique dans laquelle ils ne cherchent pas à comprendre le local. Ils mettent en œuvre des méthodes-types et produisent des documents de procédure (état initial de l'environnement, PADD, etc.), sans considération particulière pour ces savoirs directs<sup>455</sup>.

*En conclusion de cette section 6.1, le noyau central des savoirs urbanistiques directs semble ainsi constitué autour de la pérennisation des héritages issus des plans d'occupation des sols. Au contraire, pour les techniciens des institutions territoriales, la gestion parcimonieuse de la ressource foncière apparaît comme une connaissance constante et partagée. Dans le cas des connaissances objectivées, elles semblent davantage ajustables que les héritages locaux des élus. Au formalisme des zonages de POS répond en effet le contenu diffus de la « doctrine territoriale ». Les caractéristiques matérielles des « objets-médiateurs » jouent ainsi un rôle essentiel dans leur façon de faire circuler les connaissances.*

*L'hypothèse de la régulation locale met en évidence un modèle de négociation centré sur le maire. Dans l'exemple de COM 70, l'autorité des connaissances objectivées portées par les acteurs intermédiaires est marginalisée au profit des savoirs directs de l' élu, du commissaire-enquêteur et de l'habitant. La décision n'est pas basée sur la confrontation de deux savoirs différents, mais sur l'exclusion d'une des modalités de connaissance de la scène décisionnelle dont les frontières sont ajustables à la discrétion des élus locaux. Les services déconcentrés de l'État ne se positionnent pas en acteur de la décision, mais en garant de sa légalité. Le Conseil régional ne saisit pas l'opportunité de mettre en œuvre sa politique sur les trames vertes et ne soutient pas l'action du Parc dont il assure pourtant une part importante du financement. Enfin, du fait des*

---

<sup>455</sup> Ainsi, pour rappel d'un extrait du chapitre V, le technicien de la CA 88 : « Le bureau d'études applique la même recette à tous les projets, sans réelle implication, ni croisement des informations qu'ils peuvent obtenir. »

*interdépendances politiques, ni le Parc ni la chambre d'agriculture<sup>456</sup> ne disposent de ressources pour peser sur la décision. Au final, nous verrons au chapitre VII que ces pratiques de régulation locale semblent incompatibles avec certains des fondements du modèle de co-administration de l'action publique territoriale (Duran et Thoenig, 1996).*

## **6.2 Les effets de la démarche SIU dans le renouvellement des connaissances locales**

L'enjeu de cette section est de mettre en évidence les effets des instruments d'action publique sur les évolutions du processus d'élaboration et le contenu de la norme locale. Idéalement, la démarche SIU agit comme un vecteur de traduction locale des principes d'urbanisme de la charte du Parc. Les interactions entre acteurs se font donc non pas autour du texte de la charte, mais dans l'usage des outils SIU. Ces derniers sont construits autour d'un module de connaissance territoriale (MCT), d'un module de modélisation territoriale (MMT) et d'un module d'évaluation territoriale (MET) (cf. 4.2.2).

### **6.2.1 De la charte aux critères, les modalités de constitution des outils**

La section 4.2 a montré que le protocole de la méthode SIU est défini en fonction de la compréhension que PNR 1, PNR 2 (chargé de mission systèmes d'information géographique au Parc) et le chercheur ont des scènes de négociation locale. Cette sous-section a pour objectif de mettre en évidence la manière dont l'outil SIU est construit et ajusté pour produire la connaissance qu'il donne à voir (Zittoun, 2011). En effet, le protocole de l'outil et de la démarche de mise en œuvre constituent un exemple du processus d'ajustements multiples entre des connaissances objectivées et directes, des acteurs techniques et politiques et un objet de connaissance, le territoire communal.

Les sections 1.1 et 1.2 ont mis en évidence la multiplication des champs sociaux intégrés dans le droit de l'urbanisme, la diversité des valeurs sociales rattachées à ces champs et une ressource foncière faisant l'objet de revendications antagonistes. La section précédente nous permet de conclure sur la tension entre les notions d'héritages réglementaires et de durabilité. Ces éléments réfèrent ainsi à un environnement complexe de facteurs mis en interaction dans l'élaboration de la norme locale d'urbanisme.

---

<sup>456</sup> La chambre d'agriculture réalisait concomitamment à cette expérimentation une prestation de diagnostic agricole intercommunal pour la communauté de communes à laquelle appartient la COM 70.

Le SIU est construit autour d'un module d'évaluation territoriale (MET). Les critères et les indicateurs qui le composent ont été élaborés par un architecte-urbaniste (PNR 1), un ingénieur des travaux agricoles (technicien à la chambre d'agriculture du Haut-Rhin), deux géomaticiens (PNR 2 et son homologue de la CA 68) et le chercheur. L'évaluation est donc réalisée à partir de connaissances essentiellement objectivées en vue de répondre à des enjeux institutionnels. Ces derniers se réfèrent conjointement aux objectifs du volet urbanisme de la charte et aux attentes spécifiques des techniciens de la chambre d'agriculture relatives à la protection du foncier productif.

#### **La notion d'indicateurs**

(Joerin *et al.*, 2011, p. 153-160)

Le terme indicateur désigne une information de synthèse qui met en visibilité un enjeu particulier en réduisant sa complexité. L'indicateur décisionnel synthétise une réalité complexe et oriente la décision par rapport à la situation observée.

Tout indicateur comporte une part de subjectivité liée à son intentionnalité et à son interprétation.

Une information objective est indépendante de celui qui la produit, alors qu'une information subjective est dépendante de son observateur. La subjectivité d'un indicateur dépend à la fois des objectifs qui déterminent sa création et de la méthode de synthèse comme méthode de tri entre l'information conservée et celle délaissée. Trois grandes méthodes de synthèse d'information peuvent être distinguées : l'analyse statistique, l'analyse multicritère et l'analyse systémique.

Par le jeu d'inclusion/exclusion des connaissances mobilisées pour décrire un phénomène, le processus de construction des indicateurs s'accompagne ainsi de la transmission plus ou moins explicite de valeurs particulières et d'une façon singulière d'appréhender une question sociale.

Un indicateur qualitatif est mesuré sur une échelle ordinale, alors qu'un indicateur quantitatif est mesuré sur une échelle cardinale permettant l'analyse de proportionnalité.

Certains indicateurs qualitatifs sont objectifs, alors que des indicateurs quantitatifs peuvent être subjectifs.

Pour être opérationnels et ne pas diluer les priorités, les indicateurs du SIU doivent être limités en nombre. La préparation des indicateurs est donc un travail de hiérarchisation et de classification des connaissances à partir des deux sources précitées. Mais le volet urbanisme de la charte a abouti à l'énonciation de principes peu structurés sur le plan opérationnel et diversement interprétables (cf. 4.1). Le travail de création des indicateurs est donc tout à la fois un travail de priorisation des mesures de la charte et d'interprétation de leur contenu.

Ce travail de sélection-explicitation est donc une première traduction du savoir objectivé de la charte. Les acteurs politiques et techniques (élus, BET) impliqués dans l'élaboration des PLU n'ont généralement pas pris connaissance de la charte. Cette traduction en indicateurs qualitatifs et quantitatifs constitue alors pour eux alors le seul référent des objectifs d'urbanisme durable proposés par le Parc. Or, l'interprétation-sélection est conditionnée par des choix politiques, mais surtout des considérations techniques, permettant de construire ces indicateurs. La section 4.2 a précisé ces quatre caractéristiques : simplicité, commensurabilité, « représentabilité », reproductibilité. La disponibilité des données et la capacité d'en créer aisément de nouvelles sont

limitées. C'est ainsi que certaines mesures ne trouvent pas de traduction en termes d'indicateurs. C'est par exemple le cas pour les mesures « transformer la contrainte induite par la topographie en qualité dans les paysages » ou « mener une politique globale sur le long terme ». En effet, l'interprétation-sélection a mis en évidence trois discontinuités majeures entre mesures de la charte et indicateurs d'évaluation.

(1) L'affectation zonale du plan du PLU n'entretient qu'une concordance toute relative avec son usage réel sur le terrain. C'est par exemple le cas des terrains classés constructibles il y a vingt ans dans le POS, mais actuellement non bâtis. Si on s'intéresse à leur usage réel, ils font partie du capital de production d'une exploitation agricole. Si on s'intéresse à leur zonage, ce sont des terrains classés urbains ou à urbaniser. Or, le critère « prélèvement du foncier agricole » mesure la part constructible de la surface agricole utile de l'exploitation<sup>457</sup>. Lorsque celle-ci est supérieure à 5%, la chambre d'agriculture considère que le prélèvement potentiel de surface agricole est de nature à porter atteinte à la pérennité économique de l'exploitation considérée en mettant en cause son équilibre fourrager. Or, ces zones potentiellement constructibles concernent parfois plusieurs hectares comme c'est le cas de la zone NL dans le cas n°3 de COM 70. Cette ambiguïté entre usage et zonage des terrains est amplifiée par les pratiques agricoles réalisées hors des circuits formels de l'agriculture.

« Sur [COM-70], on a surtout beaucoup de terrains non exploités qui ne sont pas déclarés, mais qui sont finalement à l'agriculteur qui vient faucher ou qui met trois moutons pour rendre service au propriétaire. C'est une agriculture un peu moins institutionnelle. Cela n'empêche pas que ces petits terrains à droite et à gauche puissent avoir un rôle important pour l'exploitant qui le fait parce que cela peut mettre, à un moment donné, en déséquilibre son système fourrager.<sup>458</sup> » (CA 70)

(2) Les indicateurs ne se réfèrent pas tous aux mêmes échelles spatiales. La section 4.1 a mis en évidence qu'une partie non négligeable des mesures d'urbanisme prévues par la charte ne se traduisent pas dans le dispositif de PLU, mais relève d'autres procédures supracommunales ou d'opérations urbaines. Par ailleurs, des indicateurs qui seraient pertinents dans le PLU, ne peuvent être mesurés à l'échelle communale. C'est ainsi que les trois critères<sup>459</sup> proposés par la chambre d'agriculture du Haut-Rhin sont pertinents à l'échelle de l'exploitation agricole, mais que leur estimation nécessite une évaluation supracommunale. En effet, la plupart des agriculteurs mettent en valeur des terrains répartis sur plusieurs communes.

<sup>457</sup> Les baux ruraux protègent l'exploitant agricole vis-à-vis du propriétaire des terrains. Ils ont une durée légale minimale de 9 ans. Mais l'article L.411-32 prévoit quelques possibilités de résiliation anticipée. Parmi celles-ci, le propriétaire peut résilier à tout moment le bail des parcelles dont la destination agricole a été changée par les dispositions d'un plan local d'urbanisme et qui ont été affectées en zone urbaine. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 28 septembre 2011.

<sup>458</sup> Entretien individuel réalisé en juin 2009 au siège de la CA 70.

<sup>459</sup> Cf. annexe E - 3 : « prélèvement foncier agricole », « opportunité de développement des exploitations agricoles » et « viabilité économique des exploitations agricoles ».

« À côté de cela, un certain nombre de communes de la [communauté de communes] à savoir [nom de trois communes voisines] ont toutes des projets de carte communale ou de PLU en révision actuellement, avec probablement des terrains récupérés sur l'agriculture. Par rapport à ce que je vous ai dit tout à l'heure et par rapport au fait que les exploitants ne se contentent pas d'exploiter généralement sur une seule commune, les autres documents d'urbanisme de la [communauté de communes] auront probablement un impact aussi sur les exploitants de [COM 70]. La durabilité des documents d'urbanisme, on la voit avec une logique intercommunale. L'agriculture, encore une fois, on ne peut pas la faire vivre à un échelon communal. Cela veut dire que, derrière, on s'attache à vérifier aussi que l'offre soit cohérente par rapport aux besoins globaux de la communauté de communes et pas que vu du simple côté communal, et s'assurer aussi que les impacts à droite et à gauche ne vont pas mettre en péril une exploitation.<sup>460</sup> » (CA 70)

L'information sur la dynamique communale interfère donc avec d'autres échelles spatiales sur lesquelles l'information spatiale n'est pas forcément aisée à construire ou à obtenir.

(3) La logique des scénarios telle que présentée à la section 5.2 sur la COM 70 peut fonctionner à l'échelle globale de l'ensemble de la commune en définissant une surface constructible maximale. En revanche, elle peine à prendre en compte simultanément les différentes caractéristiques d'une parcelle. Pour certaines parcelles, le choix constructible/non constructible est assez évident au regard de ses caractéristiques. Mais pour d'autres, il est plus complexe dans la mesure où un même terrain peut présenter concomitamment des caractéristiques favorables à sa constructibilité (viabilité, accessibilité, positionnement dans la trame urbaine, exposition solaire, etc.) et d'autres défavorables (voisinage, usages agricoles, qualité des sols, respiration dans le tissu urbain, etc.). Ces critères physiques, prétendument objectivés, ne sont finalement qu'une hiérarchisation tacite de valeurs. Ainsi, dans certaines situations, le SIU ne peut pas fournir d'information utile pour classer un secteur dans telle ou telle zone.

En résumé, les caractéristiques de la scène décisionnelle de la norme locale d'urbanisme réduisent considérablement la pertinence, et la possibilité, d'une négociation multicritère et multiacteur (Coté *et al.*, 2001 ; Joerin *et al.*, 2009 ; Molines, Martel et Chevallier, 2006). En effet, le processus de négociation du PLU est personnalisé et individualisé autour du maire et/ou son adjoint. Malgré nos demandes répétées de constitution d'une commission urbanisme municipale, et quels que soient les modes de gestion interne à l'équipe municipale, les conseillers municipaux des COM 70 et 88 sont peu présents. Hormis le maire et/ou son adjoint, les deux ou trois autres conseillers présents ne s'expriment généralement pas (cf. chapitre V). En outre, ces acteurs disposent d'un niveau de familiarité très variable avec les outils technologiques et les méthodes basées sur les techniques de surclassement ou d'agrégation multicritère. Pour certains, ils n'ont

---

<sup>460</sup> Entretien individuel réalisé en juin 2009 au siège de la CA 70.

jamais manipulé d'ordinateurs, d'autres sont ingénieurs de profession et utilisent des outils informatiques quotidiennement.

Pour tenir compte de ces caractéristiques sociales de la négociation, la méthode SIU est donc réorganisée autour d'un protocole facilitant l'implication du plus grand nombre d'élus. Pour ce faire, une entrée par les usages du territoire est privilégiée.

Prenant acte du fait que la plupart des élus n'ont pas lu la charte, et malgré une présentation par le chercheur et PNR 1 au démarrage de l'expérimentation, ils sont davantage familiarisés aux indicateurs que sur les mesures de la charte. Leur connaissance des principes d'urbanisme durable s'appuie donc sur la traduction réalisée par l'équipe technique en charge du SIU.

Les 19 mesures de la charte sont déclinées en 11 indicateurs d'évaluation. La figure VI - 4 met en évidence que l'ensemble des champs prévus dans la charte n'est pas traduit en indicateurs. La méthode proposée est basée sur la construction d'indicateurs favorisant la prise en compte de la complexité. Pour ce faire, les indicateurs concernent simultanément plusieurs mesures. Par exemple, le critère « réduction des déplacements motorisés » agrège sept mesures. Nous reviendrons à la sous-section suivante sur les effets de ces critères dans les connaissances directes du territoire communal.

« De mon point de vue, la démarche SIU apporte une partie très importante de la réponse, qui est la gestion de la complexité. Il existe deux clés de réussite de ces démarches : arriver à voir la complexité et arriver à faire du dialogue territorial à partir de cette complexité. Ce sont deux éléments de méthode différents. Le SIU apporte une révolution par rapport à la première qui manque cruellement d'outils. Pour l'instant, pour faire comprendre aux élus la complexité des problèmes territoriaux, la manière dont ils sont imbriqués en matière d'échelle et de thématique, nous n'avons rien d'autre que la parole, le discours des différents services qui sont autour de la table et cela n'est pas du tout suffisant. Le SIU apporte vraiment une réponse clé par rapport à ce problème. Ensuite, comment faire du dialogue à partir de cela ? Je sais que le SIU le permet, mais la démarche est moins claire.<sup>461</sup> » (Chargée de mission urbanisme du Parc jusqu'en décembre 2007)

Au final, l'équipe technique a tenté de traduire en indicateurs le plus grand nombre possible de mesures prévues par la charte. 5 des 19 mesures ne sont pas prises en compte, dont quatre concernent les notions d'identité et de patrimoine. Comme nous le verrons par la suite, ces dimensions ne se traduisent pas facilement dans les règles du PLU.

Pour évaluer ces indicateurs, un important travail de création des bases de données a été nécessaire, notamment dans le domaine des usages agricoles et des emprises foncières des exploitations. Celles-ci ont été constituées dans le cadre des réunions agricoles présentées à la section 5.2. La préparation technique a été réalisée selon une méthodologie préparée par la CA 68 et le Parc, avec le soutien des chambres d'agriculture des Vosges et de Haute-Saône pour les communes les concernant.

<sup>461</sup> Entretien réalisé par téléphone en décembre 2010.

Figure VI - 4. Les mesures de la charte traduites en indicateurs

Indicateurs méthode STU									
Économiser les ressources du territoire									
préserver, voire reconquérir les terres agricoles exploitées et/ou mécanisables	X	X	X						
limiter l'étalement urbain	X								X
densifier pour éviter l'artificialisation de nouvelles zones	X								
favoriser la réutilisation et la valorisation du bâti existant	X								
optimiser l'exploitation des infrastructures et réseaux existants									
préserver les corridors écologiques et les zones humides									
favoriser la mobilité douce et optimiser les déplacements									
S'appuyer sur l'identité propre aux villes et villages et utiliser les caractères des territoires pour concevoir des projets									
préserver la qualité paysagère des lieux : considérer les éléments bâtis comme de véritables composants du paysage									
renforcer l'identité des communes : prendre connaissance des caractéristiques patrimoniales de chaque commune									X
s'appuyer sur les savoir-faire propres à la construction et aux aménagements avec la participation des artisans locaux									
constituer un patrimoine pour demain									
faire évoluer avec simplicité les villes et villages en s'appuyant sur leurs spécificités et identités									
Favoriser la convivialité et la vitalité									
rapprocher les populations et les générations									X
donner envie de pratiquer les espaces publics									
maintenir une animation quotidienne									
faciliter l'accès à toutes les générations aux commerces et services									
Mesurer la viabilité des projets dans le temps									
limiter la dépendance vis-à-vis des énergies fossiles									
optimiser la dépense publique									
préserver la capacité pour tous d'habiter et de se déplacer									

**Légende**  
X : l'indicateur « opportunité de développement des EA (exploitations agricoles) » qualifie une seule mesure « préserver, voire reconquérir les terres agricoles exploitées et/ou mécanisables ».

## 6.2.2 Le rôle des outils dans les dynamiques de négociation

Les interactions autour de l'usage des indicateurs d'évaluation se font en mobilisant des supports cartographiques issus de l'évaluation (MET) couplés aux données géographiques (MCT). L'expérimentation de la démarche SIU a également testé l'usage de la représentation tridimensionnelle du territoire communal (MMT). À travers l'exemple de la COM 70, l'enjeu est ici d'étudier le rôle de ces outils de connaissance, de modélisation et de simulation dans l'hybridation de différents savoirs.

### 6.2.2.1 Les outils en action : l'exemple de l'indicateur « réduction des déplacements motorisés »

L'objectif est ici de mettre en évidence le rôle des outils dans la structuration et la circulation des connaissances entre élus et techniciens. Nous proposons d'étudier ces dynamiques d'interaction à travers l'exemple de l'indicateur « réduction des déplacements motorisés ». Il constitue en effet le support d'évaluation qui couvre le plus grand nombre de mesures proposées par la charte du Parc (cf. figure VI - 4) et c'est celui autour duquel les négociations ont été les plus approfondies.

La construction de cet indicateur est issue des échanges avec les élus lors des entretiens  $t_0$  menés à l'automne 2008 (cf. 3.1.2.4). La gestion de la circulation et des déplacements intra-village était alors apparue comme une des problématiques centrales pour les six élus.

« Donc meilleure circulation pour tout ce qui est piéton, cycliste, et éviter, par exemple, l'affluence aux heures d'entrées et de sorties des scolaires avec les voitures dans tous les sens. Il y a des gens qui n'en font qu'à leur tête. Ça, c'est un très gros problème. On n'ose même pas parler de respect de l'environnement parce qu'on en est à craindre que les automobilistes n'écrasent les piétons tellement ils font des manœuvres hasardeuses... au milieu des autres. Malgré les nombreuses recommandations, les demandes réitérées à chaque rentrée, plusieurs fois dans l'année, d'observer un sens un peu naturel de circulation, que tout le monde se gare à peu près de la même manière. Mais la solution à terme c'est d'arriver à réduire l'emprise de la voiture.<sup>462</sup> » (MAI 70)

Abordant également la question de la circulation dans son village, MAI 68 constate le rôle de la voiture comme « outil de liberté extraordinaire<sup>463</sup> ». Prenant acte de son impossibilité de changer le poids de l'automobile dans les modes de vie, il souhaite focaliser son action sur la réduction de l'emprise de stationnement et de circulation automobile dans l'espace public. L'usage de la rue doit être dédié prioritairement aux riverains non motorisés.

<sup>462</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 70.

<sup>463</sup> Entretien individuel réalisé en mai 2010 à la mairie de COM 68.



Inspiré de la politique ABC menée aux Pays-Bas<sup>464</sup>, l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » propose de faire du déplacement le fondement d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation des futurs développements urbains du village. Dans la démarche SIU, l'objectif consiste dans un premier temps à demander aux élus de définir et de localiser sur un plan de la commune les quatre ou cinq services de proximité essentiels. Généralement sont identifiées l'école, la boulangerie et la mairie. À ces constantes s'ajoutent la pharmacie, le cabinet de médecine généraliste ou la salle d'activités communale. À partir de ces sites identifiés, et en utilisant des outils SIG, l'enjeu est de déterminer l'étendue des parcelles accessibles à moins de quinze minutes aller-retour par un piéton<sup>465</sup>. Cette zone, définie en suivant le tracé des cheminements piétons existants ou en projet, correspond au « réseau de déplacements alternatifs préférentiels ». Elle constitue alors un référent visuel stable et inscrit dans le territoire communal permettant de travailler conjointement sur neuf des dix-neuf mesures d'urbanisme de la charte du Parc (cf. figure VI - 4).

(1) Sur l'enjeu de gestion économe des ressources du territoire, l'indicateur constitue une interprétation des mesures de limitation de l'étalement urbain et de concentration de l'habitat. Trois réponses sont alors proposées pour éviter de déborder ce zonage : d'une part la densification, d'autre part la réutilisation et la valorisation du bâti, enfin l'optimisation des infrastructures et des réseaux existants au sein du périmètre.

(2) Sur l'enjeu de convivialité, l'indicateur permet d'introduire une réflexion sur le rapprochement des populations et des générations, le partage des espaces publics et notamment des rues ainsi que l'efficacité des déplacements vers les services et les commerces.

(3) Sur l'enjeu de viabilité des projets dans le temps, l'indicateur permet une réflexion sur les circuits piétons et les alternatives à l'usage de véhicules dépendant des énergies fossiles et la prise en compte des déplacements des habitants ne disposant pas de moyens de locomotion motorisés. Couplée au premier enjeu, la densification est alors présentée comme une nécessité pour envisager une clientèle potentielle minimale à une desserte plus régulière par les transports en commun.

<sup>464</sup> Résumée par le slogan « la bonne entreprise à la bonne place », la politique ABC est lancée aux Pays-Bas dès 1993. Elle vise à lier les besoins de mobilité et d'accessibilité spécifiques à une entreprise avec les infrastructures et services de transports. L'objectif est notamment de réduire l'utilisation de l'automobile au profit des transports en commun, notamment pour les déplacements pendulaires. Pour plus de précisions, cf. Fontan, 2010.

<sup>465</sup> À une vitesse moyenne de 4 kilomètres par heure, la distance aller-retour que peut parcourir un individu est d'un kilomètre. Or, « l'utilisation de la marche dépend de la distance à parcourir, mais aussi de l'accès à la voiture. Ainsi les personnes qui disposent d'un permis de conduire et d'une voiture pour leur usage exclusif n'effectuent la majorité de leurs déplacements à pied que jusqu'à 500 mètres. Pour celles qui doivent partager la conduite de la voiture avec un autre membre du ménage, cette limite est portée à 700 mètres. Pour les personnes sans permis dans les ménages motorisés qui doivent se faire conduire, la marche assure la majorité des déplacements jusqu'à un kilomètre. Enfin, les personnes non motorisées acceptent de marcher jusqu'à deux kilomètres. », Papon Francis. 2003. « La ville à pied et à vélo », in Pumain Denise et Marie-Flore Mattei. Données urbaines, Economica, Paris, p.77.

*Cas n°6.* Lors d'une première réunion portant sur le PADD, le maire de COM 70 se montre intéressé par l'indicateur. Il définit alors les quatre services essentiels de la commune : la mairie, le projet de groupe scolaire, la boulangerie et la pharmacie. PNR 2 et le chercheur préparent alors une carte (annexe E - 6) représentant la distance-temps d'un quart d'heure à pied à partir de chacun de ces services. Sur le terrain, le périmètre concerné représente environ 500 mètres en suivant le cheminement des voiries. La carte est présentée lors de la réunion suivante à laquelle assiste le maire, son adjoint, une conseillère municipale, BET 70, PNR 1 et le chercheur.

Le BET 70 trouve que l'indicateur n'est pas opérant. Les habitants peuvent se déplacer comme ils veulent en voiture. Le chercheur et PNR 1 expliquent que l'indicateur n'est pas décisionnel. Il doit inciter à réfléchir sur les neuf mesures adossées et proposées par la charte du Parc. Le maire fait alors remarquer que les projets d'extension urbaine de la commune sont tous dans le zonage proposé ou à quelques dizaines de mètres. Si le critère n'est pas décisionnel, il permet alors de justifier au regard des mesures de la charte le choix des zones à urbaniser proposées par le maire.

Dans le bourg de COM 68, les élus ont exactement la même réaction. ADJ 68 note ainsi que les projets d'extension urbaine sont tous situés dans le périmètre défini par l'indicateur. Seule une zone est à l'extérieur, mais elle est considérée comme très limitée.

Sur la commune COM 88, le maire et son adjointe ont une réaction très différente. Le village est caractérisé par un urbanisme diffus. Ils rejettent la proposition cartographique, l'indicateur ne correspond pas aux caractéristiques urbanistiques communales et aux usages du territoire<sup>466</sup>.

Dans les trois terrains, l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » s'avère finalement efficace parce qu'il a permis de poser la question de la centralité du village et des cheminements non motorisés. Ces quelques éléments d'interaction illustrent l'impact des indicateurs dans la construction de la décision. Ils permettent de dégager trois hypothèses sur le rôle des outils dans la médiation entre les types de connaissances et les acteurs. D'une part, les élus entretiennent une relation différenciée aux mesures d'urbanisme en fonction de la « prise » qu'ils ont sur les savoirs d'action mobilisés (6.2.2.2). D'autre part, la capacité de médiation des outils est également conditionnée par la forme des savoirs véhiculés (6.2.2.3). Enfin, la prise en compte locale de ces connaissances gestionnaires objectivées par les indicateurs passe par un processus de validation au regard des savoirs directs (6.2.2.4).

---

<sup>466</sup> Cf. 6.1.1.2 et notamment l'extrait d'entretien avec l'adjointe à l'urbanisme ADJ 88.

### 6.2.2.2 Relation au milieu et légitimité à agir comme facteurs d'efficacité

Sur les onze indicateurs proposés, quatre sont davantage investis par les élus. Ils permettent d'intégrer des enjeux complémentaires dans la construction du projet. Ces indicateurs sont le prélèvement du foncier agricole, la réduction des déplacements motorisés, l'intégration des dynamiques naturelles et le prélèvement du foncier naturel. Ils ont pour principale caractéristique de qualifier des enjeux explicitement saisis par le droit de l'urbanisme : ils concernent ainsi des aspects fonctionnels d'organisation de l'espace déjà pris en compte dans le plan d'occupation des sols. Au contraire, les élus sont très en retrait, voire opposés, à agir sur des indicateurs qualifiant des enjeux qui touchent directement l'habitat ou les modes de vie des habitants. C'est par exemple le cas sur la segmentation sociale de la population, l'incitation à la convivialité ou la prise en compte des enjeux énergétiques dans l'habitat.

« N'est-ce pas une vue de l'esprit ? Ne faut-il pas laisser un minimum de liberté ? Sinon, on finit par avoir une vision complètement stalinienne des choses : on dit que le paysage doit être comme ceci, comme cela, que l'Alsace ce sont les assiettes avec les cigognes, les maisons à colombages...

La difficulté est d'essayer d'avoir un regard qui soit esthétique et vise le côté fonctionnel de l'urbanisme. L'urbanisme a des fonctionnalités comme rendre tous les déplacements possibles : celui des véhicules, améliorer la sécurité des piétons... Tout ce côté fonctionnel est une priorité. Ensuite, le maintien d'une cohérence, d'une harmonie paysagère, aussi bien dans le bâti que l'environnement, sont à prendre en compte. Nous ne pouvons pas tout codifier. Je crains un peu la démarche de certains [Architectes des bâtiments de France] qui veulent absolument tout contrôler, tout codifier, mais avec quels critères ? En avons-nous le droit ? Sommes-nous mandatés pour cela ? C'est une question importante. Je pense qu'il faut aussi que la vie puisse se dérouler et que les choses se fassent plus naturellement.<sup>467</sup> » (MAI 70)

Et cette volonté de ne pas agir de manière réglementaire sur des champs concernant les pratiques sociales ou les dimensions esthétiques de l'espace est renforcée par la faiblesse des outils permettant de mettre en œuvre d'éventuelles dispositions en la matière.

« Cependant, j'ai précisé dans mes deux PADD, que pour des terrains communaux destinés à des habitations pour personnes âgées [...], la commune s'engage, dans le PLU, à faire des constructions à basse consommation énergétique. Autrement, comment peut-on imposer cela à des privés ? On peut toujours écrire qu'on le souhaite, mais que voulez-vous faire concrètement ?<sup>468</sup> » (BET 70)

L'hypothèse interprétative proposée est alors que les enjeux dont les élus ruraux se saisissent sont ceux pour lesquels ils estiment disposer à la fois d'une légitimité à agir et d'une capacité concrète à le faire.

<sup>467</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>468</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 au siège du BET 70.

La légitimité à agir est une représentation appuyée sur deux facteurs. D'une part, la connaissance directe des propriétés foncières permet soit des compensations sur d'autres secteurs de la commune, soit des ajustements de zonage infra-parcellaires et au plus près des contraintes qui pèsent sur ces terrains. Les élus agissent donc sur des enjeux connus et pratiqués. D'autre part, la légitimité à agir est construite sur l'antériorité des pratiques gestionnaires dans le domaine. Les enjeux fonctionnels de l'organisation de l'espace sont des préoccupations déjà saisies par les anciens plans d'occupation des sols. Il existe donc sur ces enjeux une continuité de pratiques entre POS et PLU.

La capacité à agir réfère à une relation concrète de l'acteur à son milieu. Elle est également basée sur deux facteurs. Il doit estimer disposer d'une compétence, réelle ou supposée, dans le domaine d'intervention, ainsi que d'une connaissance des dispositifs de l'action publique lui permettant d'agir. La sous-section 6.3.2 met en évidence que la connaissance éprouvée que les élus ont des dispositifs d'instruction des permis de construire rétroagit sur le contenu dont ils investissent les règles du PLU.

Au contraire des enjeux fonctionnels de l'organisation de l'espace, les nouveaux objectifs du droit de l'urbanisme sont faiblement investis par les élus ruraux pour deux raisons essentielles. D'une part, parce qu'ils ne maîtrisent pas les ressources considérées (énergie, lien social, etc.) et d'autre part parce qu'ils ne se sentent pas légitimes pour agir sur le mode de vie et d'habitat de leurs concitoyens. On distingue ainsi les responsabilités assignées, revendiquées et acceptées par les élus locaux.

En empruntant alors à Berque (2000, p.101) sa notion de « prise<sup>469</sup> » et en la généralisant, on désignera par ce terme la représentation sociale qu'un acteur se fait de sa capacité et de sa légitimité à agir pour faire évoluer les caractéristiques et les dynamiques d'un champ, d'un objet et/ou d'une connaissance de la vie sociale. La prise conditionne et est réciproquement conditionnée par la pratique sociale que l'acteur a de ce champ de la vie sociale, de cet objet ou de ce savoir. L'acteur a donc une relation « trajectée » (Berque, 2000, p.43) à son territoire, tout à la fois objective et liée à ses caractéristiques physiques et ses modalités d'interactions sociales, et

---

<sup>469</sup> Pour Berque (2000), la « société perçoit son milieu en fonction de l'usage qu'elle en fait ; réciproquement, elle l'utilise en fonction de la perception qu'elle en a [p.43]. [...] Un milieu se manifeste comme un ensemble de prises avec lesquelles nous sommes en prise : des ressources et des contraintes, des risques et des agréments que la réalité comporte dans la mesure où elle nous comporte aussi, et où nous les prenons comme tels ; qui ne sont ni vraiment des objets physiques, puisqu'ils n'existent qu'avec nous, ni vraiment des phénomènes subjectifs, puisque leur vérité s'ancre dans les choses. Bref, ce sont des réalités mésologiques : ni l'en-soi de la physique, ni le pour-soi de la psychologie, mais l'avec-soi d'un potentiel qui se réalise dans la relation d'une société à l'espace et à la nature. [...] Pour réelles que soient les prises médiales, elles ne le sont jamais pour tout le monde ; car elles ne possèdent pas l'universalité de l'objet physique. Dire qu'elles se réalisent dans une relation dont l'un des termes est la société, c'est sous-entendre que celle-ci leur accordera plus ou moins de valeur suivant ses propres déterminations ; lesquelles sont des rapports sociaux. Les prises n'existent donc que dans certains milieux, de manière plus ou moins consistante, collective, précoce ou tardive selon les acteurs sociaux considérés. [p.101] ».

subjective liée à la signification qu'il donne à ces dernières. Pour l'acteur, la « prise » transforme donc un objet ou une connaissance en ressources ou en contraintes pour son action.

Pour les élus locaux, les indicateurs sur lesquels ils estiment avoir « prise » se caractérisent par leur portée contraignante. La légitimité de l'action politique locale est donc saisie par le droit. La mise en œuvre des indicateurs confirme le rôle de la contrainte juridique qui est revendiquée par les élus comme l'un des facteurs de mise en œuvre d'une démarche de plan local d'urbanisme (4.3.1.3). Par ailleurs, cette contrainte juridique de la norme locale est renforcée par des indicateurs qui traitent d'enjeux sociaux sous une forme quantitative et/ou matérialisée sur le terrain. Ainsi, les quatre indicateurs pris en compte portent tous sur la gestion de ressources naturelles. Plus aisément mesurables, ces facteurs ont de prime abord une dimension arbitraire plus limitée. Les jugements de valeurs qui les sous-tendent sont masqués par une apparence de technicité qui réduit la portée des débats sur l'opportunité de saisir ces enjeux<sup>470</sup>. Leur dimension matérielle et quantitative facilite leur « prise ».

#### 6.2.2.3 Des outils qui synthétisent des connaissances diverses

Les techniques de connaissance, de modélisation et de simulation territoriale révèlent des niveaux d'efficacité divers. Ainsi, le module de modélisation territoriale (MMT) n'a pas eu l'effet escompté. Lors de la conception de cet outil, le débat a porté sur le niveau de réalisme à adopter. Une maquette virtuelle tridimensionnelle telle que celle préparée à l'annexe E - 2 permet d'insérer de nouvelles extensions dans l'image réaliste du territoire. La principale difficulté tient au processus d'identification alors à l'œuvre chez l'observateur et l'utilisateur.

Les quatorze règles du PLU ne permettent pas d'anticiper l'aspect concret des constructions. Souvent, elles n'agissent que comme des filtres limitatifs et non comme des injonctions à suivre. En ce sens, elles opèrent un renversement par rapport à la notion d'urbanisme rural durable (cf. 1.3). En énonçant généralement des interdits, elles permettent à la créativité architecturale de s'exprimer. Autrement dit, la modélisation de scénarios d'aménagement utilisant des techniques de réalisme surinterprète la capacité d'action du PLU sur la réalité des constructions. Elle construit une « fiction » (Favre, 2005) qui induit les élus dans l'erreur lors du processus de décision de la règle locale. En créant une médiation sensible, visuelle et directe, elle focalise les acteurs disposant du savoir gestionnaire le moins étayé sur une approche individuelle et parcellaire de la construction au détriment d'une vision globale du territoire communal. La perception directe du territoire est peu contestable dans la mesure où elle est construite sur des savoirs et des

---

<sup>470</sup> Sur le rôle de la technique, cf. 3.2.1.4.

appréciations relevant non pas d'un savoir objectivé, mais d'une connaissance plus intime ou sensible.

Pour préserver une approche globale du territoire qui est celle de la démarche de PLU, nous avons fait le choix d'utiliser un rendu visuel simplifié permettant de saisir l'implantation et la volumétrie des nouvelles extensions urbaines<sup>471</sup>. Ce faisant, la simplification de l'outil se heurte alors à la généralisation des nouveaux modes cartographiques facilement accessibles (Torricelli, 2011). À l'heure des services en ligne « Google Earth » ou « Géoportail » ou encore de la démocratisation des GPS tridimensionnels, la banalisation de la représentation mimétique de la réalité territoriale rend désuet un outil tel que le MMT. En effet, la technologie accessible à tous dépasse alors la capacité d'action du PLU (même si ces technologies ne permettent pas la projection de scénarios). Si elle n'en est pas moins conforme aux possibilités d'action offertes par la planification locale, la représentation véhiculée par l'outil est trop simpliste au regard de la richesse informationnelle véhiculée par les outils technologiques quotidiens.

L'obsolescence du module MMT ne remet pas en cause l'intérêt de l'étude. Au contraire, elle révèle un aspect controversé de l'usage des instruments techniques dans la conduite de l'action publique. Alors que les progrès technologiques permettent aujourd'hui une connaissance très fine des territoires, même si elle demeure très onéreuse donc peu développée, les dispositifs d'action publique limitent par la loi les champs légitimes d'intervention que la puissance publique peut socialement et moralement réguler. C'est par exemple le cas de la régulation de la construction que nous aborderons à la sous-section 6.3.2 à travers l'exemple du permis de construire.

Entre l'échelle de précision du MMT, celle des technologies accessibles au quotidien et les dispositions du PLU, la disjonction est importante. Symboliquement, les supports numériques (vidéo) et cartographiques (plan) du MMT donnent aux élus l'impression d'être en deçà du niveau de connaissance accessible à tous dans leur vie quotidienne. Paradoxalement, l'usage de la technologie engendre ainsi une mise à distance sociale des élus alors qu'il a vocation à faciliter leur capacité prospective. La traduction en image tridimensionnelle réaliste des règles du PLU nécessite en effet un exercice d'abstraction intellectuelle et d'imagination qui tient à la nature même des règles d'urbanisme : elles sont généralement plus limitatives qu'impératives. Elles génèrent une zone d'incertitude relative quant à l'usage futur des sols. Cette zone d'incertitude est investie, consciemment ou non, par le constructeur.

À l'imprécision de l'image fait écho la valeur du chiffre. Comme nous l'avons vu au point précédent, la cartographie évaluative issue du couplage MCT - MET<sup>472</sup> est d'autant mieux saisie par les élus qu'elle fournit une information quantitative. Si les indicateurs permettent ainsi de rigidifier une connaissance locale, ils génèrent aussi des effets corrélatifs qui vont à l'encontre de

<sup>471</sup> Cf. section 4.2.

<sup>472</sup> Entre le module de connaissance territoriale (MCT) et le module d'évaluation territoriale (MET).

leurs objectifs. Par exemple, pour le maire de Haute-Saône, l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » est un facteur potentiel de convivialité entre riverains, mais aussi de conflits de voisinage.

« Cela a l'intérêt d'être chiffré. Aujourd'hui, nous sommes dans un monde technocratique, qui s'appuie beaucoup sur la statistique, sur le chiffre. L'intérêt est d'amener un argument qui n'est pas approximatif, fait au jugé ; il a cette valeur, de donner un chiffre, une donnée temps-espace. Pouvons-nous aller plus loin ? Je ne sais pas, car derrière toutes ces démarches, l'intention de mieux vivre ensemble existe. Et cela n'est pas quantifiable. Effectivement, nous pourrions supposer que la possibilité de passer à proximité d'une habitation amènera à la fois des contacts avec d'autres gens, mais également des conflits. Nous le savons.<sup>473</sup> » (MAI 70)

Les règles du PLU ne génèrent donc qu'un champ de possibilités en fixant certaines interdictions ou rendant possible certaines pratiques sociales. Elles ne génèrent pas par elle-même les actions attendues.

#### 6.2.2.4 La validation des indicateurs par l'expérience directe

Des deux points précédents émerge l'idée que les outils techniques fonctionnent comme des médiateurs d'ouverture et de fermeture de connaissances. Par leur capacité de synthèse de divers enjeux, ils apportent aux acteurs l'opportunité de questionner leurs pratiques, dans leurs capacités d'action et dans leur légitimité à agir. Dans une attitude réflexive, les acteurs interrogent ces connaissances objectivées à l'aune de leurs propres savoirs. La médiation des outils est donc concomitamment celle des acteurs. La mobilisation d'un indicateur véhicule un contenu de connaissance qui sera réinterrogé à la lumière de la conception que l'acteur se fait de sa propre action. La circulation des connaissances par les outils est ainsi assimilable à un recodage partiel passant par l'expérience directe des individus (Lascoumes, 1994, 1996, cf. 2.2.3).

« Ce qui m'a intéressée dans votre démarche, c'est notamment l'histoire des cinq cents mètres, certes utopique, mais cela n'a pas d'importance. Je m'en suis tout de même servie pour d'autres PLU. Je n'ai pas refait l'étude, qui est trop compliquée, mais j'ai dit au maire, qu'il fallait tenter de faire venir les gens à pied, cinq cents mètres autour de la boulangerie.<sup>474</sup> » (BET 70)

Dans l'exemple de l'indicateur « réduction des déplacements motorisés », le débat ne porte plus directement sur la réduction des émissions de gaz à effets de serre ou la sécurisation des espaces publics de la rue. Si ces arguments demeurent sous-jacents, c'est l'expérience immédiate de l'acteur qui est convoquée. L'efficacité du dispositif de médiation porté par les outils se révèle

<sup>473</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

<sup>474</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 au siège du BET 70.

ainsi au regard des savoirs et des pratiques des acteurs destinataires. Ils produisent ainsi une « expertise par accointance » (Roux, 2005) qui s'interprète comme la mise en expérience directe entre la connaissance partiellement recodée, l'acteur et son milieu (p.432). En ce sens, l'expérimentation SIU met en lumière un déplacement des conceptions et des normes, aussi bien chez les techniciens que chez les élus. Ce déplacement se construit autour d'acteurs qui redonnent (ou pas) sens à l'échelle communale aux mesures de la charte du Parc. Les élus opèrent donc un jeu de qualification / déqualification des indicateurs. Le principal intérêt de cet exercice d'évaluation est qu'il permet aux acteurs d'explicitier leurs représentations individuelles du territoire. Poser l'hypothèse qu'à partir de ces savoirs individualisés du territoire, les acteurs parviennent à construire une représentation commune et partagée de leur territoire nous semble cependant une interprétation hasardeuse et ambiguë. La notion de représentation commune est porteuse de valeurs d'échange et de discussion dans lesquelles les acteurs sont amenés à construire une connaissance. La section 5.2 a cependant montré que la négociation entre acteurs s'inscrit dans un processus de transaction sociale où le jeu des contraintes semble plus fréquent que celui du consensus. Si les acteurs acceptent de céder, c'est parce qu'ils ne maîtrisent pas de manière égalitaire les ressources de la négociation. Dans ce cadre, notre analyse montre davantage que la construction de la norme locale d'urbanisme est un exercice profondément inégalitaire, où la coopération volontariste laisse la place à des jeux de domination construits sur des équilibres transactionnels précaires. Ainsi, le cas n°1 de la COM 70 met en évidence que, dans un premier temps, le Parc et la CA 70 cèdent à la volonté du maire de transférer les droits à construire de la zone d'habitat sur d'autres parcelles en échange de la création du corridor écologique. Mais cet accord est précaire. D'abord il est dénoncé par la CA 70 dans son courrier transmis lors de la consultation des personnes publiques. L'argument consiste à pointer l'incompatibilité entre un corridor écologique et une zone d'habitat sur le même secteur. Plutôt que de questionner l'opportunité de la zone d'habitat, la communauté de communes va utiliser sa capacité à jouer sur les frontières de la négociation en excluant les acteurs intermédiaires (dont le Parc instigateur du corridor). Avec l'accord plus ou moins formel du maire (par ailleurs vice-président de la communauté de communes), l'intercommunalité va finalement s'appuyer sur les remarques du commissaire-enquêteur pour supprimer le corridor écologique et rétablir l'emprise spatiale (légèrement étendue) de la zone d'habitat telle qu'elle était établie par l'accord non juridique entre le maire et le propriétaire. L'entente entre acteurs est donc un compromis provisoire indispensable pour finaliser la procédure et soumettre le projet de PLU à la consultation puis à l'enquête publique. Mais elle ne constitue en aucun cas un accord sur les intérêts ou un partage de valeurs.



*En résumé, la capacité d'action de l'outil dépend du processus associant les intérêts des acteurs, la forme de la connaissance véhiculée et le contenu de ces savoirs. L'éventuel déplacement cognitif est le résultat d'une dynamique réflexive au cours de laquelle les acteurs interrogent l'opportunité de se saisir de ces outils au regard de la représentation qu'ils ont de leur capacité d'action et de leur légitimité à agir sur un objet ou dans un domaine social. Le processus de « prise » est donc une dynamique de recodage (Lascoumes, 1996) du sens de l'action dans la mesure où l'intentionnalité des techniciens, qui préside à la formalisation de l'indicateur, ne se superpose qu'épisodiquement avec les modalités d'action locale du maire.*

*Les interactions autour des indicateurs sont également à replacer dans l'ensemble du processus de négociation. La prise en compte d'un indicateur par les élus peut être une stratégie transactionnelle permettant, pour un temps donné, d'aboutir à un accord partiel. C'est ainsi que sur l'exemple du corridor écologique de COM 70, le maire a souscrit à l'indicateur « intégration des dynamiques naturelles » qui vise la préservation des zones à valeur environnementale non soumises à protection réglementaire. Cet accord n'est cependant que partiel et ponctuel. Il sera remis en débat à l'aune des héritages locaux et des effets d'opportunisme. Le rapport d'enquête publique, même non contraignant sur le plan juridique, appuie la remise en cause de la servitude environnementale. En balance avec la peur du contentieux de la communauté de communes, le critère environnemental sera écarté au profit de la sécurisation juridique du document. Cet exemple montre que les indicateurs s'accommodent de la définition des règles générales du PLU. En revanche, la démarche évaluative est peu efficace dans la mise en œuvre d'ajustements circonstanciels parcellaires. Or dans ces communes, l'interconnaissance entre individus joue également un rôle important dans le contenu des savoirs directs et dans la relation qui lie les individus autour des connaissances et des choix effectués.*

*« Cela n'est pas évident. Si nous prenons un conseiller moyen - il se trouve toujours des personnes qui sont conseillers par accident, pour tout un tas de raisons qu'elle soit géographiques, familiales ou autres puisqu'il existe des groupes, des sous-groupes -, mais motivé, il me semble que l'outil informatique apporte un plus. Comme la personne est en attente, elle a besoin de quelque chose de concret. Lorsque nous projetons sur l'écran, que nous avons des images, l'approche est plus concrète. Ensuite, vous avez ici un public rural qui, quand vous arrivez à l'attirer, est assez loin de tout ce monde. Cela n'est pas facile du tout. Quand il faut expliquer concrètement pourquoi telle parcelle est constructible ou ne l'est pas, ce que l'on cherche à préserver, pour quelles raisons, etc., les gens finissent par dire oui, mais voudraient bien savoir s'il sera possible de construire ou pas, si leur fils ou leur fille pourra construire, quand ils sauront s'ils pourront le faire ou pas... Ils ne vont même pas contester, à la limite. Nous avons l'exemple du contestataire systématique, mais se trouvent, également, des gens prêts à accepter, qui pensent que la décision est légitime, qu'elle doit être réglementaire, mais qui cherchent une réponse pratique. <sup>475</sup> » (MAI 70)*

---

<sup>475</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.

*La légitimité décisionnelle n'est pas contestée. Sur les trois communes, les élus affirment avoir la confiance de leurs concitoyens et électeurs pour mener à bien les affaires communales. La principale difficulté de ces élus ruraux semble finalement de disposer de critères pour justifier les choix réalisés. Plus les héritages du POS sont préservés dans le PLU, moins le besoin de légitimation des choix se fait sentir parce que la demande des habitants se fait alors moins pressante sur les élus. La justification change alors de destinataire : ce sont les personnes publiques qui risquent de s'opposer à la validation du projet.*

*Les élus sont ainsi placés dans une position ambivalente vis-à-vis des outils d'évaluation. S'ils minimisent l'usage des indicateurs, ils peuvent plus aisément pérenniser les héritages du POS, mais risquent de ne pouvoir justifier facilement leurs choix auprès des personnes publiques. Inversement, s'ils maximisent cet usage, ils disposent d'arguments de légitimation des choix à portée plus générale, mais ils sont davantage contraints dans le contenu des décisions par les objectifs extra-territoriaux des concepteurs de ces outils.*

### **6.3 L'opérationnalisation de la norme locale d'urbanisme**

L'objectif de cette dernière section est de montrer que le contenu de la norme locale est conditionné par les représentations et les pratiques sociales que les acteurs ont du processus d'élaboration du PLU et de sa mise en œuvre à travers l'instruction des autorisations du droit des sols. L'analyse met en lumière que l'évaluation de la qualité d'un document d'urbanisme est essentiellement un processus de reconnaissance par les personnes publiques associées (6.3.1). Mais celle-ci est limitée par la faible prise en compte de la dimension territoriale et politique du PLU lors du passage du PADD au règlement, puis lors de l'instruction des permis de construire au regard de cette norme juridique locale (6.3.2).

#### **6.3.1 Les modalités d'évaluation de la qualité des PLU**

Si l'urbanisme durable est une notion négociée à l'échelle des projets territoriaux, se pose alors la question de savoir à quelles conditions cet objectif est atteint dans l'élaboration du PLU. Les réponses sont toujours complexes et les critères jamais univoques. Ils se caractérisent par une hybridation entre des considérations d'ordre relationnel (6.3.1.1), les connaissances objectivées via des outils (6.3.1.2) et des estimations qualitatives basées sur l'expérience et les savoir-faire individualisés (6.3.1.3).

### 6.3.1.1 Des considérations relationnelles

Le contexte d'interconnaissance entre acteurs territoriaux de l'urbanisme a une influence notable sur les conditions d'évaluation des documents. C'est ainsi qu'avant d'être substantiel, l'un des critères cités le plus spontanément pour juger de la qualité d'un PLU, est la qualité du bureau d'études techniques qui a réalisé la maîtrise d'ouvrage.

« Le premier critère est le bureau d'études. On connaît les bureaux d'études qui travaillent sur le secteur. On a des a priori qui ne sont pas forcément justifiés. On sait que certains d'entre eux peuvent poser problème. On aurait plutôt un a priori positif pour ceux qui ne posent pas généralement de problème, qui travaillent facilement tous seuls. Avec ceux-là, on sait qu'à l'arrivée, de toute façon, on peut en grande partie avoir confiance : l'élaboration sera fouillée et sera en rapport avec ce que peut demander l'État. Le deuxième niveau est la qualité de l' élu, que l'on connaît qui a une réputation. En Haute-Saône, il n'existe pas 300 000 communes ou 250 000 habitants ; quand on y est plongé, on connaît tout le monde et l'on connaît le profil des élus. On sait que pour certains, il n'existera pas de projet alors que pour d'autres, au contraire, on fouillera — par exemple un élu qui est très impliqué dans le développement durable et ayant un métier qui s'y rapporte. On est sur des critères de ce type là. C'est tout à fait subjectif, mais important, car avec ces éléments-là connus, on se trouve déjà dans la relation.<sup>476</sup> » (DDT 70)

Si elle n'est pas exclusive, l'interconnaissance est un critère cité par tous les agents de la DDT, mais également évoqué par les techniciens des chambres d'agriculture et du Parc. Pour compenser les moyens de l'État de plus en plus restreints, la confiance interpersonnelle, construite sur l'habitude, est une ressource importante de jugement de la qualité de la norme locale d'urbanisme. En ce sens, le réseau d'interconnaissance technique joue un rôle de légitimité pour ces acteurs économiques.

« Cela dépend beaucoup du bureau d'études, en fait ; il y en a des bons et des moins bons, certains travaillent avec nous et d'autres moins, et le problème c'est que, quelquefois, ce sont ceux qui ne sont pas bons et qui ne travaillent pas avec nous, et il y a beaucoup de problèmes en fin de procédure.

[...]

Globalement, on a de bons bureaux d'études et aussi de moins bons et il y en a qui ne seront jamais pris ; cela arrive aussi que certains viennent nous voir et s'étonnent de ne jamais être pris.<sup>477</sup> » (DDT 88)

Le réseau d'interconnaissance joue un rôle dans l'accès au marché de la prestation de maîtrise d'œuvre. La qualité des travaux est supposée en partie dépendante des compétences et des savoir-faire professionnels recherchés par la maîtrise d'ouvrage. En ce sens, elle est évaluée selon un critère relationnel. Si la maîtrise d'œuvre n'est pas à la hauteur, c'est parce qu'elle n'a pas été

<sup>476</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 dans une mairie de Haute-Saône.

<sup>477</sup> Entretien collectif réalisé en novembre 2010 au siège de la DDT 88.

recrutée convenablement et/ou, comme précisé au chapitre V, que ces prestations ne sont pas rémunérées convenablement. Mais le rôle de ce facteur de proximité dans la sélection des compétences et des savoir-faire est limité par les conditions procédurales fixées par le Code des marchés publics ainsi que la latitude décisionnelle de la commission municipale d'appel d'offres.

Le caractère multidisciplinaire des équipes de maîtrise d'œuvre est souvent présenté comme un facteur d'efficacité et de qualité des dispositifs.

« Un PLU, c'est de plus en plus l'environnement et encore beaucoup l'urbanisme, mais c'est vraiment la conjonction des deux et, pouvoir faire de l'environnement, porter les politiques environnementales, préserver, et bien il faut faire des études, et il faut avoir des compétences ce qui donne des PLU plus chers, et cela demande des compétences différentes. Donc, pour faire des relevés de zones humides, soit le bureau d'études d'urbanisme, au départ, nous dit : « voilà, j'ai des compétences, et je sais faire », soit il nous dit : « je ne sais pas faire, mais je sous-traiterai, ou je me mets en regroupement ». On lui laisse cette possibilité, mais on lui demande que la compétence soit présente, à un moment ou à un autre, mais cela coûtera plus cher.<sup>478</sup> » (DDT 88)

Paradoxalement, ces demandes croissantes de technicité s'accompagnent d'un sous-financement des prestations. Par ailleurs, en accroissant les exigences de connaissances objectivées, les services de l'État génèrent une distance sociale croissante avec les savoirs directs des élus. À l'exemple de la COM 70, le « verdissement » des PLU se traduit alors par des connaissances plus précises et objectivées de la commune mais qui n'ont pas d'impact dans la construction de la décision dans la mesure où ces expertises sont réalisées sur des scènes dissociées (cf. 6.1.2.2). Comme nous l'avons vu à la section 5.2, si le diagnostic environnemental de la COM 70 a été approfondi, la mobilisation de ses savoirs est très faible.

### 6.3.1.2 Des procédures et outils institutionnalisés

L'évaluation territoriale des objectifs du PLU, réalisée lors de la consultation des services et/ou du contrôle de légalité, s'appuie sur la mise en œuvre de procédures ad hoc développées par les institutions publiques (cf. 5.3.2.2). En ce sens, elle traduit une interprétation de la « doctrine territoriale ». La force de cette interprétation s'appuie sur deux facteurs principaux.

(1) La procédure a d'autant plus de chance d'être efficace qu'elle est véhiculée en amont du processus décisionnel local. À ce moment-là, les décisions ne sont pas encore rigidifiées par le travail de mise en ordre réglementaire et technique du BET et par l'expérience capitalisée par les élus locaux.

(2) L'efficacité de sa mise en œuvre repose dans un premier temps sur la légitimité de son énonciateur, sa prise en compte dépendant de la représentation sociale que les élus et les BET se

<sup>478</sup> Ibid.

font de l'institution productrice de l'outil. En ce sens, DDT et CA ou Parc ne sont pas dans une position d'égalité. Même dans le cadre de l'association aux dispositifs communaux d'urbanisme, les outils produits par l'État conservent une dimension hybride pour bon nombre d'élus et de BET : partenariale et volontaire, mais aussi règlementaire et obligatoire. Les agents de la DDT jouent d'ailleurs explicitement de ces deux dimensions auprès des communes.

« Au moins, on pourra arriver dans la commune et dire : vous étiez prévenus, vous avez continué dans votre projet.<sup>479</sup> » (DDT 68)

Pour s'adapter à la réduction de ses moyens d'action territoriale, l'État fait évoluer le statut de ses outils. La section 5.3 a montré qu'ils seront plus efficaces s'ils circulent dans le réseau informel d'interconnaissance territoriale. En effet, l'autorité d'un dispositif est d'autant plus forte que celui-ci est mobilisé par son public cible indépendamment de l'autorité institutionnelle qui l'a produit. Le dispositif devient alors un référentiel mobilisé spontanément par les acteurs, dont la routine impose l'évidence. Il perd alors son statut d'outil de l'État local pour devenir un instrument commun d'action publique d'autant plus efficace que son interprétation est simple et ne nécessite pas le recours à une expertise spécialisée ou à des savoirs non disponibles en commune ou dans les BET.

En ce sens, la « fiche de calcul du potentiel foncier » de la DDT 68 (cas n°4) peut rapidement devenir cet objet intermédiaire « passeur » (Marié, 1989) de la « doctrine territoriale ». La commune n'a à se prononcer que sur le pourcentage « individuel - intermédiaire - collectif » d'habitat. La référence moyenne de surface pour chaque type de logement n'est pas un choix discrétionnaire et autoritaire, mais une moyenne des opérations constatées sur le département. La mise en œuvre de la grille peut être réalisée par le BET ou les élus et ne nécessite aucune expertise ou savoir spécifiques. Concrètement, si cette grille se diffuse, la moyenne des pratiques foncières constatées sur le département devient une référence dont l'autorité cognitive se renforce à chaque fois qu'une commune met en œuvre ces dispositions. À la fin de la phase de diagnostic communal, cet outil fournit aux élus une référence de la position de l'État sur la consommation foncière communale. Il balise le chemin de la négociation pour les élus. Ces derniers peuvent alors construire avec leur BET une argumentation pour justifier la prise en compte ou les demandes de dérogation à ce principe explicite de gestion durable du foncier.

Au contraire, la « grille d'analyse d'un PLU au regard du développement durable » réalisée par la DDT 68 demeure un outil d'évaluation a posteriori. Sa force coercitive est affirmée. Elle est construite sur l'expertise spécifique des différents services spécialisés de l'État et la légitimité qui lui est reconnue dans l'exercice du contrôle de légalité. L'enjeu de ce second outil est de faire

---

<sup>479</sup> Entretien individuel réalisé en janvier 2011 au siège de la DDT 68.

preuve d'autorité vis-à-vis des élus, tout en sachant que le déferé préfectoral demeure très limité dans les faits.

Au final, l'évaluation territoriale réalisée par les services de l'État se déploie donc dans une dynamique que nous qualifierons de « partenariat coercitif ». S'appuyant sur une autorité symbolique qu'ils ne se donnent plus les moyens de mettre en œuvre (à l'heure actuelle), les services déconcentrés de l'État mobilisent les instruments techniques pour tenter d'orienter favorablement les compromis transactionnels vers la prise en compte des enjeux de l'État central.

### 6.3.1.3 Des référentiels individualisés

L'évaluation des PLU s'appuie également sur l'interprétation de référentiels sectoriels. Généralement peu structurés, ces référentiels sont propres à chaque institution, mais plus encore à chaque technicien. La section 5.2 a mis en évidence qu'il s'agit du mode d'évaluation mobilisé par le chargé de mission urbanisme du Parc. Il est fréquemment utilisé par les techniciens des autres institutions publiques.

« Non, on n'a pas de grille d'évaluation. On fonctionne plus au ressenti du dossier. En effet, si l'on a été associé au projet ; on le connaît bien, on a pu tout au long de sa construction apporter les éléments qui nous paraissent importants et, s'ils ont été pris en compte, on est satisfait. Par contre, si l'on découvre un projet, car la commune ne nous a pas sollicités et qu'on le reçoit presque à la fin ; on essaie d'être plus précis. Il m'est déjà arrivé de calculer l'emprise de la commune en zone urbaine actuelle, et de voir, par les zones à urbaniser si l'emprise est totale. Ainsi, j'essaie d'estimer l'augmentation de l'urbanisation. Parfois, sur certaines communes, en dix ans, on a 40 ou 50 % d'augmentation, ce qui est trop à mon sens. Dans ces cas-là, on peut demander une réduction des zones. En général, nous ne sommes pas favorables à une si forte augmentation. Cependant, confronté à ce genre de dossiers, on commence par rencontrer les exploitants pour connaître leur vision, si cela ne les gêne pas ; on essaie de ne pas créer de problème. Pour nous, un bon projet est un projet qui prend en compte la totalité des bâtiments agricoles et de l'activité agricole existante.<sup>480</sup> » (CA 88)

Deux facteurs expliquent ce recours à une évaluation individualisée explicitement référencée au savoir-faire professionnel du technicien.

(1) La plupart des institutions territoriales ont acté un ensemble de principes d'action publique visant à publiciser leurs objectifs. Empruntant les mêmes structures discursives que le projet de charte du Parc, ces énoncés institutionnels ménagent les antagonismes. Ils sont traduits en mesures opérationnelles, mais leur impact en matière de gestion des flux et des stocks de ressources naturelles n'est pas explicite.

---

<sup>480</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 au siège de la CA 88.

« On les a clairement définis. Politiquement, c'est un truc qui est acté. Gestion équilibrée des territoires, c'est un objectif, je ne sais pas trop ce que cela veut dire pour l'instant. Par contre, il y a des trucs très concrets comme : inscription de zones agricoles constructibles au PLU. Respect et aménagement des règles de réciprocité. Possibilité aux exploitations de se développer, extension. Circulation des engins agricoles, sens de circulation. Préservation des espaces agricoles.<sup>481</sup> » (CA 68)

(2) Ces institutions ont pour caractéristiques de disposer d'une connaissance directe très limitée du territoire. Leurs connaissances objectivées demeurent quant à elles peu abondantes en matière d'usages des sols. La démarche SIU s'inscrit dans cet objectif d'accroître la connaissance du territoire en développant les bases de données spatiales sur les usages agricoles et les mutations du territoire<sup>482</sup>. Pour pallier cette carence informationnelle dans les critères institutionnels et la connaissance du territoire, les techniciens mobilisent leur réseau territorial. Pour la CA 88 par exemple, le technicien s'appuie sur les savoirs et les besoins exprimés par les agriculteurs. Cependant, ce type de relation est restreint dans la mesure où le risque de conflit d'intérêts est important<sup>483</sup>.

Au final, l'institutionnalisation limitée des objectifs et des outils d'évaluation traduit une faible légitimation par le politique de l'instrumentation ad hoc. Dans la construction d'une alternative, les techniciens sont en première ligne. Les positions qu'ils tiennent sont dictées par trois facteurs :

- (1) une référence aux principes sectoriels non opérationnels définis par leur institution ;
- (2) leur interprétation de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme ;
- (3) leur connaissance locale du dossier en fonction de leur niveau d'implication dans la procédure communale ou des informations rapportées de manière informelle par des techniciens d'autres institutions ou des acteurs concernés (notamment les agriculteurs).

Leur avis individuel est réputé endossé par l'institution dans la mesure où il est signé par son président.

« Lorsqu'on intervient soit dans le cadre de diagnostic agricole soit dans le cadre de document d'urbanisme, je fais fonctionner l'intérêt collectif en premier. Ce qui fait que, dans certaines situations, je peux donner un avis défavorable à l'encontre même d'un intérêt particulier agricole. Jusqu'à maintenant, sauf dans des cas à la marge parce qu'on ne peut pas non plus tout savoir et tout juger, mais dans la majeure partie des cas, le président me suit.<sup>484</sup> » (CA 70)

<sup>481</sup> Entretien individuel réalisé en juin 2009 au siège de la CA 68.

<sup>482</sup> Cf. la base de données Occsol 2500 présentée à la section 4.2 ou la base de données agricoles section 5.2.

<sup>483</sup> Les agriculteurs sont à la fois les informateurs et les potentiels bénéficiaires des changements d'affectation des sols. Au titre de l'article L.111-3 du Code rural et de la pêche maritime, la chambre d'agriculture est consultée pour avis sur les permis de construire concernés par les règles de réciprocité agricole. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 5 août 2011.

<sup>484</sup> Entretien individuel réalisé en juin 2009 au siège de la CA 70.



Une autre caractéristique sociologique vient nuancer la portée de cette évaluation sur le contenu des projets. Tant les élus que les techniciens cherchent ainsi à éviter au maximum les situations conflictuelles.

« Si un avis reste défavorable en ayant respecté toute cette démarche de conseil amont, c'est vraiment que l'on n'aura pas réussi à faire passer notre politique, ou que le maire et le conseil municipal ont une idée de ce qu'ils veulent voir appliquer et sont prêts à aller au conflit. Cela est arrivé l'année dernière, un peu par maladresse, mais l'on voudrait éviter d'avoir à rendre des avis défavorables. Ainsi, le meilleur moyen pour nous est de s'y prendre le plus en amont possible.<sup>485</sup> » (DDT 68)

Tant pour les techniciens des institutions intermédiaires que pour ceux de l'État local, l'action contentieuse est limitée. Comme nous l'avons vu à la sous-section 2.1.4, le contentieux État / collectivités territoriales est faible en proportion des actes transmis aux tribunaux. Par ailleurs, le juge administratif sanctionne prioritairement des erreurs de forme. Pour les techniciens territoriaux, leur position individuelle dans l'arrangement institutionnel de négociation limite les possibilités de conflits directs. Dans l'hypothèse d'un conflit visible et évident, l'élus communal aura alors tendance à se retourner vers la présidence du Parc ou de la chambre d'agriculture pour tenter de trouver une solution entre élus. Les techniciens limitent par ailleurs leur position de conflictualité en argumentant de la dimension pédagogique de leur action. Les tensions et conflits entre durabilité et objectifs locaux seraient alors des problèmes à résoudre par la communication, la sensibilisation et l'information. Plus que l'imposition, la responsabilisation des acteurs serait au cœur des valeurs du développement durable.

Le caractère temporaire des décisions transforme la portée prospective de ces démarches d'aménagement. Ce ne sont plus des finalités, mais des étapes d'un processus idéal vers le durable, vers le mieux vivre. Ne disposant pas d'un but explicite à atteindre, ni pour le territoire, ni pour leur institution, les acteurs politiques et techniques ont alors tendance à faire de l'accord partiel un aboutissement acceptable qui permet au territoire d'évoluer. Il permet à la fois de répondre aux enjeux d'une situation présentée comme urgente et de s'accommoder des effets négatifs, mais temporaires, d'un accord renégociable. Ainsi, les élus laissent entendre aux propriétaires qui s'estiment lésés par la négociation du PLU, qu'ils pourront dans un avenir proche soumettre à nouveau leurs doléances pour examen.

« Nous nous sommes fixés des règles, nous les appliquons. Les mécontents devront bien accepter leur sort en sachant que de toute façon, c'est ce que je dis toujours aux gens, ces choix sont évolutifs. Ils peuvent évoluer à l'avenir, suivant la liberté que donnera la loi, car là aussi, un très fort encadrement légal existe. Si une autre équipe dirige la commune et qu'il existe d'autres possibilités ; les terrains aujourd'hui inconstructibles seront peut-être rendus constructibles.<sup>486</sup> » (MAI 70)

<sup>485</sup> Entretien individuel réalisé en janvier 2011 au siège de la DDT 68.

<sup>486</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 à la mairie de COM 70.



Présentée pour répondre aux besoins de la commune, la transaction n'est pas fermée, elle est évolutive. Dès lors, les connaissances mobilisées pour appuyer la décision revêtent également une autorité provisoire. Elles définissent et appuient un projet dont le contenu et les effets pourront être questionnés à nouveau lors de la prochaine révision du plan local d'urbanisme.

Si la connaissance a une autorité limitée dans le temps, elle a aussi une portée réduite en termes de changement territorial. En effet, le règlement et le zonage du PLU ne traduisent que marginalement le projet politique du PADD.

### 6.3.2 Du projet politique à l'instruction des permis de construire

L'objectif de cette sous-section est d'étudier les représentations que les acteurs de la norme locale d'urbanisme se font de l'opérationnalisation des règles du PLU à travers l'instruction des permis de construire. Suite à l'adoption de la loi Urbanisme et Habitat en 2003, seul le règlement (écrit et graphique) est opposable aux tiers<sup>487</sup>. Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est donc sans effet juridique sur les permis de construire. Les élus ont bien conscience de la difficulté de traduire une représentation prospective du territoire à travers des règles d'alignement, de prospect ou de volumétrie des constructions. Ce découplage entre le travail politique des élus et l'instruction des permis de construire pose la question de la prise en compte des enjeux territoriaux dans des projets réalisés à l'échelle parcellaire (6.3.2.1). Mais il ouvre plus généralement le débat sur la capacité effective d'un dispositif comme le PLU à orienter les transformations du territoire vers un objectif d'urbanisme rural durable (6.3.2.2).

#### 6.3.2.1 La dimension territoriale de l'autorisation du droit des sols

Élus et techniciens identifient une rupture cognitive et procédurale entre l'élaboration de la norme locale d'urbanisme et sa déclinaison dans les permis de construire et d'aménager. La première disjonction identifiée est celle du passage du projet politique du PADD à sa traduction en règlement. En effet, les deux exercices mobilisent un langage différent. À la relative spontanéité du premier répond le formalisme du second.

---

<sup>487</sup> Article L.123-5 du Code de l'urbanisme, consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 5 août 2011.

« Jusqu'au PADD, les élus suivent à peu près le raisonnement ; dès que l'on passe dans le règlement, on en perd les trois quarts en route, et la plupart du temps, les gens ne comprennent rien à ce que l'on fait. Cet aspect technique est difficile à rendre abordable et cela est quelque chose de très problématique. On a parfois carrément, tendance à perdre en route le maître d'ouvrage qui s'appuie complètement sur le maître d'œuvre et, finalement, cela nous arrive d'élaborer tout, avec des élus s'appuyant totalement sur nous.<sup>488</sup> » (BET 70)

La section 5.3 a mis en évidence ce « droit contextualisé » mobilisé par les BET est construit sur la répétition des mêmes énoncés entre les différentes communes. Par leur forme, les quatorze règles du PLU procèdent de prescriptions (positives ou négatives) et plus rarement d'obligations. Quand bien même les règles du PLU constituent des dispositions strictes, leur éventuelle prise en compte passe par une seconde interprétation à l'échelle du projet constructif. Le passage du projet politique du PADD à sa traduction réglementaire, puis du règlement à l'instruction du permis de construire est un processus de double filtrage dans lequel la dimension politique et territoriale de l'information cède la place à un savoir codifié par la technique juridique et désincarné d'un point de vue spatial.

« Nous avons rédigé le règlement sur la base de demandes de l' élu, mais il est déjà, en lui-même, une traduction de la demande. Donc une différence existe déjà, entre ce que voulait vraiment l' élu et les quatorze articles un peu rigides du règlement. Ensuite, pour le passage du règlement au permis, nous avons déjà eu des cas où les services instructeurs nous appelaient en nous disant qu'il existe la règle et l'esprit de la règle. Quel est l'esprit de la règle que nous avons voulu concrétiser dans cette phrase ? Parfois, cela se passe bien : ils ont bien compris que c'était sur tel plan que nous voulions nous appuyer, et dans certains autres cas, il arrive qu'un doute subsiste, que cela ne corresponde pas vraiment à ce qui était imaginé au départ. Il peut également s'agir d'un oubli. Il arrive que dans un règlement des règles soient définies et que le projet, qui pourrait être cohérent, n'entre pas dans ces règles assez concrètes et rigides. Par exemple, un recul de 3 m, c'est 3 m, ce n'est pas 2,80 m.<sup>489</sup> » (BET 68)

La conception architecturale apparaît donc comme la rencontre entre l'intentionnalité du concepteur, une fonction sociale à satisfaire (habiter, produire, etc.), la projection d'un ensemble de valeurs sur la mise en œuvre satisfaisante de cette fonction sociale et des considérations plus esthétiques, symboliques et culturelles. La raison d'être de l'urbanisme réglementaire est de trouver un accommodement acceptable entre la volonté de l'individu qui souhaite construire et son insertion dans un environnement physique, culturel et socio-économique déterminé.

La déclinaison du projet politique du PADD se fait à travers quatorze règles pour chaque zone, définies par l'article R.123-9 du Code de l'urbanisme (cf. 1.2.3.1). Leur formalisme ne traduit que de manière très limitée l'intentionnalité des élus lors de l'élaboration du PLU. Alors que ce dernier conçoit l'évolution d'un territoire communal, l'application du droit des sols est une instruction qui

<sup>488</sup> Entretien téléphonique réalisé en février 2011.

<sup>489</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 au siège du BET 68.

ne tient pas compte de la dimension territoriale. Réalisée à l'échelle parcellaire, elle n'intègre pas l'environnement urbain dans laquelle elle s'insère. Par ailleurs, la conformité du permis de construire aux quatorze règles s'évalue non de manière globale, mais règle par règle.

Pour faire une analogie, l'instruction d'un permis de construire est un processus identique à la réparation d'une voiture. Admettons qu'un mécanicien s'est vu confier une voiture en panne appartenant à une marque qu'il ne connaît pas. Comme presque toutes les voitures modernes, celle-ci est largement dotée en équipements électroniques. Le garagiste dispose d'un savoir-faire. Il est capable de démonter le moteur, de contrôler les pièces indépendamment les unes des autres. Même si elles fonctionnent parfaitement individuellement, il sera sans doute dans l'incapacité de faire fonctionner la voiture. Non pas qu'il soit un mauvais mécanicien, mais il ne dispose pas des appareils permettant de recharger la configuration de la voiture dans l'ordinateur de bord. Autrement dit, comme pour l'instructeur du permis de construire qui ne connaît ni l'esprit de la règle ni l'intentionnalité des élus sur l'ensemble du secteur, il ne possède pas le programme contenant les informations nécessaires au fonctionnement du véhicule. Dès lors, il pourrait très bien mettre dans le moteur une pièce qui semble correspondre à la pièce d'origine, mais qui ne fonctionnerait pas sur ce modèle de voiture. Répondre individuellement à chacune des dispositions du règlement du PLU ne garantit pas de répondre à l'intentionnalité politique qui préside à l'action des élus dans l'évolution de leur territoire.

« On voit très bien aujourd'hui qu'il existe deux-trois opérations qui ont été faites qui allaient, à la limite, dans le sens du concept de densification, mais tel que c'est fait, c'est nul. Les gens se sont engouffrés dans les règles existantes, et on n'avait pas les moyens de s'y opposer parce que ce sont les règles en vigueur, mais, à la sortie, cela donne à peu près n'importe quoi.<sup>490</sup> » (MAI 68)

La traduction du PLU en règlement est finalement un problème de systémique où le tout (l'intentionnalité des élus qui préside au règlement) est différent de la somme des parties (les quatorze règles) qui le compose. L'effet du changement d'échelle est ici particulièrement marquant. En passant de l'échelle territoriale du PLU à l'échelle parcellaire du permis de construire, l'intentionnalité politique cède la place au formalisme technique de l'instruction réglementaire.

Cette situation est encore compliquée par les modalités concrètes d'instruction des permis de construire. Dans ces communes rurales, cette dernière est généralement réalisée par les services de la DDT pour le compte de la commune. Elle prend la forme d'une demande administrative traitée de manière bureaucratique, sans que les instructeurs ne se rendent sur le terrain. La disparition des subdivisions territoriales de l'État local ne permet plus aux instructeurs de se référer à un

---

<sup>490</sup> Entretien individuel réalisé en mai 2010 à la mairie de COM 68.

technicien ayant une bonne connaissance directe du terrain pour analyser la possibilité de mise en œuvre de la règle du PLU sur une parcelle.

« Souvent, des connexions existent entre la prise en compte d'une réalité de terrain et des arrêtés, des avis - notamment de l'ABF, les plus évidents - qui sont bien arrêtés, mais, à distance et qui ne sont pas applicables. Bien souvent, je suis obligé de me rendre à l'évidence que des arrêtés, des propositions reçues, par exemple de vérandas et beaucoup de personnes installent des panneaux solaires, sont refusées par l'ABF. Leur choix est plus ou moins argumenté et, en l'absence de dialogue direct, je suis obligé de revenir sur les décisions de l'ABF et de donner un avis favorable, car cela n'est pas cohérent dans le contexte. Autant, par le passé, en DDE par exemple, l'on avait des subdivisions territoriales. L'une se trouvait à [nom d'une commune de Haute-Saône où se passe l'entretien]. Il suffisait de passer un coup de téléphone au responsable en disant « voilà, où est le problème ? » En discutant, il comprenait tout de suite le problème du terrain, alors qu'aujourd'hui, pour le faire passer, c'est presque impossible, car les gens ne connaissent pas la ville, ni le contexte.<sup>491</sup> » (DDT 70)

L'instruction administrative des permis est déconnectée d'une connaissance directe du terrain dans lequel le projet va s'insérer.

L'incapacité du règlement à traduire les objectifs politiques et techniques de la commune a des effets concrets sur la pratique professionnelle des techniciens de l'urbanisme. Délaisse par les élus, parce que véhiculé dans un langage juridique peu accessible, le règlement est également un exercice peu investi par les bureaux d'études.

« Ceci étant, cela permettrait peut-être, d'un certain côté, de montrer tout l'intérêt d'un PADD et des orientations d'aménagement pour, justement, montrer l'esprit d'un projet. Ce que l'on retrouve 9 fois sur 10, un règlement qui pourrait s'appliquer partout et cela pourrait tendre vers cela aussi, d'une certaine manière. Les traductions derrière un règlement ne servent pas à grand-chose.

[...]

Cela devient un outil extrêmement limité et, au final, quand on s'amuse à regarder dans une commune ayant un règlement très compliqué, tortueux et une commune avec un règlement très simple - voilà, la séparation en limites séparatives est autorisée, sinon, c'est net et l'on n'en parle plus - on retrouvera exactement, les mêmes résultats et le même tissu urbain. Ce qui montre bien qu'un règlement ne sert à rien et, de toute façon, l'on peut toujours détourner ; même des règles compliquées.

[...]

Le plan de zonage garde encore un intérêt, car pour préserver les espaces naturels, il faut en avoir un. Maintenant, pour ce que l'on peut y faire à l'intérieur ; cela ne sert à rien de se compliquer la vie [avec le règlement].<sup>492</sup> » (BET 88)

Finalement, l'impossibilité de traduire les objectifs du PADD en règlement juridique est l'idée majeure qui ressort de nos trois terrains. Elle pose la question du processus mis en place pour

<sup>491</sup> Entretien individuel réalisé en décembre 2010 dans une mairie de Haute-Saône.

<sup>492</sup> Entretien réalisé par téléphone en février 2011.

élaborer la norme locale d'urbanisme. Si le dispositif est si technicisé, pourquoi les élus s'investissent autant dans ce type de projet ?

Prenons une certaine distance avec ces observations. Il nous semble effectivement difficile de percevoir une fluidité entre le projet politique et les règles du PLU, puis avec les instructions du permis de construire. Mais les acteurs ont ici tendance à surinvestir positivement le « projet politique de la commune », alors même que l'analyse de l'expérimentation SIU a mis en évidence le peu de considération que les élus portent au PADD et leur propension à survaloriser la préservation des héritages réglementaires au détriment des enjeux d'urbanisme durable. En outre, « si 3 m, ce n'est pas 2,80 m » (cf. supra), l'enjeu principal du PLU est d'abord celui des usages du sol (articles 1 et 2 du règlement). Les douze autres règles sont avant tout destinées à assurer une efficacité technique aux constructions, la prise en compte d'exigences de salubrité et de sécurité publique, l'insertion des constructions dans leur environnement et la cohabitation apaisée entre voisins. Or, il faut bien reconnaître qu'en France métropolitaine, la quasi-totalité des constructions respecte les dispositions des articles 1 et 2 applicables sur chaque zone. À ce titre, les attentes des élus locaux sont bien traduites sur le terrain par le règlement du PLU.

#### 6.3.2.2 La mise en œuvre locale de la norme locale

Du PADD au règlement, puis du règlement au permis de construire, les traductions du projet politique en règles juridiques montrent que les acteurs impliqués constatent une perte d'informations importantes. Le processus d'instruction des autorisations du droit des sols met en évidence que les règles à respecter ne sont pas évaluées au regard des intentions qui président à leur formulation.

Élus et techniciens constatent que le langage juridique demeure peu perméable aux requérants du permis de construire. La règle apparaît alors comme une injonction dont la justification n'est pas toujours aisée. En effet, le permis de construire doit respecter un principe de conformité avec le règlement. Or la dimension abstraite et générale de la règle de droit rentre en conflit avec des choix constructifs individuels plus ou moins discutés, mais élaborés selon des critères économiques, fonctionnels et esthétiques propres au constructeur. L'échelle de validité de ces critères est donc très différente.

« Un fossé existe entre le projet du particulier et les PLU ou les règles du PLU : on est quand même sur deux champs différents. Quand cela se rejoint, pas de soucis. Quand cela ne se rejoint pas, c'est que le maire est assis entre deux chaises ; surtout quand cela n'est pas évident à démontrer non plus. J'ai eu, récemment, le cas d'ABF refusant la reprise des panneaux photovoltaïques, car pour lui, la maison est mal orientée par rapport au soleil. Aller expliquer cela à des personnes n'est pas possible ou alors vous passez en force et vous assumez, derrière. Quel maire irait là-dessus ? Je ne sais pas.<sup>493</sup> » (DDT 70)

Ainsi, dans le système de régulation locale, le maire peut de moins en moins s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État pour justifier l'obligation de prendre en compte des mesures qui relèvent d'autres autorités publiques. Confrontés à la complexité des règles qu'ils n'ont pas les moyens de vérifier par eux-mêmes, les élus sont alors placés dans une situation ambivalente. Les quatorze règles du PLU sont les seuls moyens coercitifs dont ils disposent pour organiser l'évolution urbanistique de la commune. Mais ils ne disposent pas des compétences locales pour évaluer leur mise en œuvre. Ils sont alors tentés de supprimer ces dispositions du règlement. Ce faisant, ils se privent alors du seul moyen d'action publique pour contraindre les intérêts particuliers des usagers de l'espace lorsqu'ils sont incompatibles avec le projet communal.

« Un exemple simple : dans les anciens POS, nous déclarions que nous faisons des ouvertures, mais ces ouvertures étaient prévues en fonction de l'existant sur la parcelle voisine, notamment pour les règles d'éclairage. Avec le temps, nous nous sommes rendu compte que c'était inapplicable puisque l'instructeur n'a pas le droit d'aller sur la parcelle du voisin pour vérifier si les ouvertures ne gênent pas tel éclairage, tel angle de vue, etc. Nous avons donc supprimé, dans certains cas, ce type de règles qui pouvaient être intéressantes malgré tout. Elles nous renvoient à cette complexité entre une règle établie et les moyens dont nous disposons sur le terrain pour vérifier si le permis est conforme, ou si la construction est conforme au permis, ce qui est encore autre chose.<sup>494</sup> » (BET 68)

Confrontés à ce dilemme, les élus s'orientent vers deux postures opposées. Certains font confiance à la technique juridique, d'autres abdiquent face à l'incapacité du droit à se traduire fidèlement en actes sur le terrain. Pour légitimer leur décision d'un règlement simplifié, ils argumentent alors sur la liberté d'entreprendre des constructeurs<sup>495</sup>. Pour les autres, la mise en œuvre passe alors par un travail sur le contenu des règles. Mais ces maires ont souvent du mal à faire appliquer ces dispositions. L'échange suivant entre deux techniciens de la DDT illustre la situation à laquelle sont confrontés les élus.

<sup>493</sup> Entretien réalisé en décembre 2010 dans une mairie de Haute-Saône.

<sup>494</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2010 au siège du BET 68.

<sup>495</sup> Cf. 6.2.2.2.

« [Technicien DDT 1] : On n'a personne pour les [les règles du PLU] faire appliquer, on n'a personne pour les contrôler.

[Technicien DDT 2] : Si, il y a le maire.

[Technicien DDT 1] : Oui, effectivement, mais il n'y a pas de personne neutre de l'État. C'est nouveau, mais cela va se faire avec la réduction d'effectifs, c'est un choix, on ne peut plus faire, c'est comme cela. Après, effectivement, c'est déclaratif. Cela fait que c'est moins systématique, c'est tout. Après, si le permis de construire n'est pas respecté, qu'est-ce qu'on fait ? On fait détruire la maison, on porte plainte devant le tribunal administratif ? On se dit ce n'est pas trop grave, on voit bien.

[Technicien DDT 2] : Le maire fait un procès-verbal qu'il transmet au procureur et le procureur, on sait ce qu'il en fait, en général.

[Technicien DDT 1] : Il faut voir si le maire le fait aussi, je pense que, s'il le fait trop, ce n'est pas bon pour son élection.

[Technicien DDT 2] : Quand j'ai parlé de ces possibilités à des maires, à chaque fois, c'est ce qu'ils m'ont dit, que le procureur classerait sans suite, et puis voilà.<sup>496</sup> » (DDT 88)

La réforme de 2007<sup>497</sup> a en effet transformé le régime de vérification de conformité des travaux. Avant le 1<sup>er</sup> octobre 2007, la déclaration d'achèvement de travaux était distincte du certificat de conformité entre les travaux réalisés et les dispositions du permis de construire. Le certificat de conformité était délivré par la mairie dans un délai de trois mois après déclaration d'achèvement des travaux. Il s'agissait donc d'un contrôle administratif. Après l'entrée en vigueur de la réforme, le contrôle de conformité devient facultatif. Sauf dans certains cas spécifiques, la commune peut faire réaliser un contrôle sur site, mais n'est soumise à aucune obligation<sup>498</sup>. À l'achèvement du chantier, le pétitionnaire adresse à la mairie une déclaration d'achèvement et de conformité des travaux au permis délivré<sup>499</sup>. Le régime est donc déclaratoire. La responsabilité repose sur le pétitionnaire qui engage sa responsabilité juridique. Dans les faits, seuls ceux qui auraient intérêt à agir (par exemple un voisin) peuvent demander cette vérification. La réforme aboutit donc à reporter sur les individus la vérification de la mise en œuvre des actes juridiques. Insidieusement, cette réforme sous-tend donc que la construction est davantage un acte relevant d'un problème privé de voisinage qu'une question collective qui concerne la transformation du territoire.

<sup>496</sup> Entretien collectif réalisé en novembre 2010 au siège de la DDT 88.

<sup>497</sup> Décret du 5 janvier 2007 pris pour application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007. Consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011.

<sup>498</sup> Articles R.462-1 à 10 du Code de l'urbanisme. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 5 août 2011.

<sup>499</sup> Article L.462-1 du Code de l'urbanisme. Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 5 août 2011.

## Conclusion du chapitre VI

L'analyse met en évidence un système d'élaboration du PLU dont la dynamique ne permet pas de produire une norme locale d'urbanisme rural durable. Il se caractérise par la nature transactionnelle des connaissances mobilisées et par un processus d'interaction déséquilibré au profit de la commune (ou de l'intercommunalité) au sein duquel l'exercice des contre-pouvoirs est limité.

Pour les élus municipaux, l'enjeu majeur de la négociation du PLU est a minima la pérennisation des héritages locaux issus des plans d'occupation des sols (POS). Ceux-ci agissent comme des connaissances particulièrement prégnantes. Elles sont rigidifiées par leur nature réglementaire, matérialisées par le plan du POS et réactualisées en continu par les interactions de proximité. En particulier, ces connaissances sont réactivées et réajustées en permanence à travers les relations d'interconnaissance qui s'expriment quotidiennement entre les usagers de l'espace et les élus municipaux.

Cette connaissance directe de l'espace demeure partiellement dans la sphère privée. Elle rentre en effet en conflit potentiel avec un principe d'intérêt général censé fonder la décision publique. Son explicitation n'est donc pas systématique et elle circule sans que les personnes publiques n'en aient toujours conscience. Les processus de percolation des savoirs directs dans le processus de négociation du PLU sont nombreux. Outre le fait qu'ils fondent l'action des élus locaux impliqués, ces savoirs sont réactivés à travers les interactions quotidiennes entre habitants (dont les élus), par la facilité d'accès de ces derniers à la scène institutionnelle de négociation et par la capacité des élus à redessiner les frontières de celle-ci.

Les savoirs objectivés qui fondent l'action des techniciens publics ne sont pas immédiatement opérationnels. La gestion parcimonieuse du foncier constitue l'objectif d'urbanisme durable commun aux acteurs des services de l'État, des chambres d'agriculture et du Parc. Ce principe est reconnu, mais pas nécessairement accepté par les élus locaux dans la mesure où il rentre en tension avec la pérennisation des héritages locaux, voire l'accroissement des surfaces constructibles. Il demeure pour le moment peu formalisé, même si le développement croissant des dispositifs d'évaluation territoriale, encouragé par les récentes législations, tend à structurer le contenu interprétatif de cet objectif.

L'intervention de ces acteurs institutionnels est toute à la fois prégnante dans la négociation et peu contraignante dans la décision. En effet, lorsque ces acteurs s'expriment, les connaissances qu'ils véhiculent par leurs propositions, leurs questions ou leurs objections sont soumises à un double filtre. Ainsi, les élus municipaux, maîtres d'ouvrage du PLU, peuvent accepter ou réfuter



ces savoirs à l'aune de leurs propres connaissances, intérêts et valeurs. Mais surtout, en raison de leur nature extra-locale et de leur dynamique de diffusion, ils ne s'intègrent dans le projet communal qu'à travers un processus d'hybridation avec les héritages locaux, les objectifs des élus et les préoccupations gestionnaires de la collectivité locale. Ces agents publics relèvent en effet d'institutions qui n'ont pas la capacité relationnelle (et souvent pas la volonté politique) d'affirmer ouvertement une interprétation territoriale de la manière à résoudre la tension entre préservation et artificialisation du foncier à travers une norme réputée durable. Ils se retrouvent donc dans une situation d'incertitude qui se résout, progressivement et localement, à travers un rapprochement des interprétations du projet communal au regard de la « doctrine territoriale ». Cette concordance est permise par l'interconnaissance entre techniciens à l'échelle départementale. Elle s'appuie sur des actes formels (comme l'échange des avis rédigés dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées), la proximité des univers cognitifs (qui génère tacitement des interprétations convergentes) ainsi que le développement d'outils techniques (comme les grilles d'évaluation) qui synthétisent et explicitent une interprétation de ces connaissances diffuses.

La nature transactionnelle des échanges joue un rôle essentiel dans l'hybridation entre ces formes de savoirs et permet à la notion d'urbanisme durable d'acquérir une qualification locale à travers le processus d'interaction qui préside à la définition de la norme d'urbanisme. Dans ce cadre, les outils techniques, et notamment les indicateurs d'évaluation matérialisés par la cartographie, jouent un rôle ambivalent. Les cartes participent à la matérialisation dans le territoire communal de la prise en compte des principes globaux de l'urbanisme durable. Mais pour que les élus « traduisent » (au sens de Callon, cf. 2.2.2) ou « recodent » (au sens de Lascoumes, cf. 2.2.3) ces principes dans leurs propres représentations et pratiques sociales, il faut qu'ils aient « prise » tant sur le support matériel de médiation que sur le contenu de la connaissance véhiculée. La légitimité et la capacité à agir constituent donc les deux conditions à satisfaire préalablement pour construire un lien entre les élus locaux et les objectifs d'urbanisme durable. En effet, s'ils semblent généralement avoir conscience des effets potentiels de leurs décisions sur les transformations de l'espace, ils accordent visiblement une préférence aux liens de proximité sociale. À l'échelle des petites communes rurales, l'absence de visibilité des nuisances générées par le mode d'urbanisation actuelle rend peu efficaces les discours de sensibilisation à l'urbanisme durable lorsqu'ils ne sont pas étayés par une démonstration des impacts locaux. Ainsi, quelques nouvelles unités d'habitation chaque année ne constituent pas un enjeu prégnant en termes de consommation foncière.

Alors que la pérennisation des dispositions du POS se présente sous la forme d'un contenu formalisé (le plan de zonage), l'urbanisme durable résulte, lui, d'un exercice d'interprétation spatiale. Or, les conditions concrètes de la négociation du PLU (nombre réduit de réunions, peu d'élus participants, etc.) limitent les possibilités d'interaction et d'arbitrage. La solution de facilité consiste alors à pérenniser le zonage du POS dans les secteurs réellement constructibles et à

déclasser les zones à bâtir dans les secteurs qui manifestement par leur situation ou leur équipement ne seront pas artificialisés dans les prochaines années. Ce type de pratique est permis par des POS qui, historiquement, ont ouvert à l'urbanisation des surfaces surdimensionnées (cf. 2.3.2.2). C'est ainsi que le passage du POS au PLU a permis à la COM 70 de réduire de près de 30 % les surfaces constructibles. L'analyse met donc en évidence la divergence existante entre le zonage de l'espace et l'usage qui en est fait.

En entraînant un effacement de l'action territoriale des services déconcentrés, la dynamique de régulation locale rend inopérant le modèle de co-administration de l'action publique territoriale (Duran et Thoenig, 1996) entre les agents de la Direction départementale des territoires et les élus ruraux. Elle place le maire au centre du système de gouvernance locale et génère ainsi un processus de négociation du PLU largement inégalitaire. L'élue peut ainsi reconfigurer de manière discrétionnaire les frontières des interactions sociales. En incluant ou excluant les acteurs publics de la scène de négociation, il agit sur l'équilibre entre les connaissances directes et les savoirs objectivés mobilisés dans le processus de décision.

Au final, les techniciens de l'État déconcentré ne jouent plus leur rôle traditionnel de « passeurs » de connaissances. Ni l'intercommunalité, ni les acteurs intermédiaires, ni les collectivités territoriales ne semblent en mesure de produire un dispositif alternatif d'action publique à même de se substituer à la carence croissante de l'État. Le contentieux interinstitutionnel apparaissant comme une option—inusitée, et en l'absence de contre-pouvoir effectif, la condition de mise en œuvre d'une gestion parcimonieuse du foncier communal repose sur la bonne volonté de l'exécutif municipal. Or, et c'est le paradoxe, la proximité sociale entre les élus et les usagers de l'espace rend improbable, dans la très grande majorité des cas, un tel dessein politique local.

## **CHAPITRE VII**

### **CONTRIBUTION À UN MODÈLE D'ANALYSE DES POLITIQUES D'URBANISME EN MILIEU RURAL**

Le chapitre VII propose une synthèse interprétative du matériel empirique issu de notre recherche-action (chapitres IV, V et VI). Il remet en perspective les résultats obtenus avec l'état des connaissances actuelles sur les dynamiques de l'action publique territoriale en urbanisme (chapitres I et II). L'objectif est ici de formaliser notre contribution à un modèle d'analyse des politiques d'urbanisme en milieu rural. Si la montée en généralité est confortée par la littérature, les interprétations méritent d'être nuancées dans la mesure où l'analyse est fondée sur un nombre réduit d'études de cas.

Comme souvent dans l'analyse des politiques publiques, le chercheur et le lecteur alternent le regard objectivé de l'analyste et le regard normatif du praticien. La perspective de recherche retenue ici encourage le lecteur à adopter le premier point de vue. Nous voulons en effet montrer que le constat récuratif d'une incapacité des élus ruraux à élaborer des projets d'urbanisme durable est d'abord le résultat de trois « impensés<sup>500</sup> » résultant de la conjonction des réorganisations de l'État, des réformes du droit de l'urbanisme et des évolutions du paysage institutionnel de la décentralisation.

Notre contribution au modèle d'analyse des politiques d'urbanisme en milieu rural est construite selon les trois objectifs spécifiques de notre recherche. C'est pourquoi après avoir qualifié les caractéristiques du nouveau cadre de la négociation locale (7.1), l'analyse met en évidence son incapacité à produire un urbanisme rural durable (7.2), puis conclut sur les conditions institutionnelles requises pour substituer à une régulation par les personnes une médiation par les dispositifs techniques de l'action publique (7.3).

---

<sup>500</sup> La substantivation de l'adjectif « impensé » nous permet de désigner par ce néologisme l'absence de réflexivité de l'État central sur les effets engendrés par la multiplication des réformes dans lesquelles se déploie la dynamique de régulation locale.

## **7.1 Les effets de la dynamique de régulation sur les modalités d'interaction entre acteurs**

Le premier objectif spécifique de cette recherche questionne l'émergence d'un processus de régulation locale de l'urbanisme qui se substitue à la dynamique de co-administration de l'action publique (Duran et Thoenig, 1996) issue de la première phase de la décentralisation. Nous voulons montrer ici que le mouvement de réorganisation de la commande publique lancé dans les années 2000 et la réorganisation récente des services de l'État (7.1.1) induisent une transformation profonde des relations entre élus municipaux et techniciens dans la dynamique de co-administration de l'action publique qui caractérise le système politico-administratif local français. Ce désengagement de l'État dans le processus d'élaboration des PLU ruraux n'est que partiellement compensé par les transferts de compétences et de moyens issus de la décentralisation (7.1.2). Centrées quasi exclusivement sur des enjeux de meilleure allocation des moyens financiers et humains dans les territoires, les dynamiques de réorganisation de l'État ont ainsi fait de la légitimité à agir un « impensé » de la régulation locale (7.1.3).

### **7.1.1 Le recentrage de la déconcentration des services de l'État**

Dans son analyse sur les services déconcentrés de l'État, Reignier (2002a) met en évidence qu'à la fin des années 1990, le double processus de décentralisation et de déconcentration conduit au renforcement du couple élu local - technicien des Directions départementales de l'Équipement dans la construction de l'action publique territoriale. À l'opposé des travaux concluant au pluralisme et à l'ouverture croissants de la scène territoriale à de nouveaux acteurs, la remise en cause de la logique verticale laisse la place à une phase de « stabilisation » du processus de déconcentration dans laquelle élus et techniciens développent une intégration partenariale de leurs actions.

« En d'autres termes, du fait de la décentralisation et de la déconcentration, on observe une continuité dans l'extension de l'interdépendance entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales, qui se traduit par la généralisation de modes d'action publique et de structures partenariales entre ces deux catégories d'acteurs davantage que par une ouverture du processus de construction de l'action publique à de "nouveaux" acteurs. » (Reignier, 2002a)

Les agents des ex-DDE agissent comme des cautions juridiques face à une action publique locale de plus en plus contestée par les propriétaires, notamment dans la fixation des servitudes d'urbanisme. Face aux phénomènes de « judiciarisation » et « juridicisation » de la vie sociale (Jacq, 2009, cf. 2.1.1) et à l'affirmation des territoires locaux, les techniciens de la DDT hybrident

leurs référents d'action. Dans le processus de légitimation de la décision publique, ils confèrent une place grandissante à l'intérêt général local dans la mesure où celui-ci est compatible avec les grandes orientations des textes nationaux (Reigner, 2002a). Au final, Reigner voit donc dans cette phase post-décentralisation de la fin des années 1990 une continuité avec la dynamique de co-administration de l'action publique. Cette régularité des relations institutionnelles est basée sur une territorialisation de l'action publique encadrée par le droit de l'État, une continuité dans les acteurs structurants et le maintien des réseaux corporatistes locaux entre élus et techniciens.

Au regard de nos terrains, ces conclusions semblent aujourd'hui partiellement remises en cause. En effet, depuis 1983 la décentralisation des compétences en urbanisme s'est toujours accompagnée d'une mise à disposition gratuite auprès des communes des services de l'État déconcentré. En conséquence, la très grande majorité des collectivités rurales de moins de 2 000 habitants ne disposent pas aujourd'hui de moyens d'ingénierie propres en aménagement et urbanisme. Avec la réforme intercommunale de la fin des années 1990, les grandes agglomérations se sont dotées de ressources techniques autonomes permettant de développer les stratégies partenariales de développement territorial évoquées par le modèle de la co-administration. En revanche, la plupart des communes rurales et de leurs groupements intercommunaux se sont davantage appuyés sur la relation d'interdépendance avec les techniciens de l'État évoquée par Reigner (2002a). Dès 2001, la réforme de la commande publique se traduit par un recentrage de l'action de l'État sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre confiée de manière croissante à des prestataires privés.

Nos investigations menées sur trois départements ont mis en lumière trois effets majeurs des réorganisations des services de l'État sur la dynamique de co-administration de l'action publique.

(1) La transformation de l'action de l'État se traduit par une redéfinition des modalités de son action déconcentrée auprès des communes. Dans deux des trois départements (Haute-Saône et Haut-Rhin), les services de la DDT n'interviennent plus que marginalement dans le processus technique et politique d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Dans les Vosges, les agents anticipent l'abandon progressif de leur mission d'assistance technique aux communes et une réduction de l'association au titre des personnes publiques à une ou deux réunions par PLU. Dans ces deux missions, les agents restreignent leur action sur l'aide au recrutement du BET sous forme d'un « cahier des charges-type » et sur la réalisation du porter à connaissance. La mission de contrôle de légalité est ainsi conservée. Elle porte essentiellement sur la procédure, et dans une moindre mesure, lorsque les connaissances et les outils le permettent, sur l'opportunité de choix.

(2) Cette réduction de la présence territoriale des agents a pour conséquence une transformation des connaissances territoriales de l'État déconcentré. La suppression des subdivisions territoriales des DDE prive en effet les agents de l'État de la possibilité d'accéder à

un savoir direct sur les communes. La réduction des moyens humains et de la présence territoriale de l'administration déconcentrée construit une distance croissante entre les connaissances objectivées des agents publics et le savoir direct des élus. L'expérimentation SIU a mis en évidence une carence informationnelle évidente dans les dynamiques locales liées à l'urbanisme. Ainsi, les porter à connaissance sont apparus comme lacunaires, adossés à des informations peu exploitables, dont la fiabilité et la précision ne permettent pas aisément d'appuyer la décision. Pour compenser l'affaiblissement de leur connaissance directe des territoires, les services départementaux et régionaux se dotent d'outils de connaissances territoriales sous forme d'observatoires et de services d'analyse spatiale. Dans ce domaine, il est raisonnable d'espérer que les moyens techniques permettront de capitaliser plus rapidement des données territoriales en mutualisant les ressources avec d'autres acteurs territoriaux comme les parcs ou les chambres d'agriculture.

Si la mutualisation est encouragée par les dispositifs européens<sup>501</sup>, elle est cependant limitée par trois facteurs. D'une part, l'expérimentation a mis en évidence que pour les agents de l'État, les institutions territoriales sont porteuses d'intérêts catégoriels dont la neutralité d'action est systématiquement questionnée. D'autre part, et notamment pour s'assurer des moyens financiers, les acteurs publics ont une tendance croissante à dissocier leur action de service public de celle de prestation technique. Si le premier domaine demeure une intervention gratuite, le second fait l'objet d'accords commerciaux souvent onéreux, notamment pour la production de données d'information géographique. C'est le cas pour les trois chambres d'agriculture de notre terrain d'étude. Enfin, la dissociation entre les producteurs, les utilisateurs et les destinataires de l'information pose la question de la nature, de la forme et de la qualité du message véhiculé par les SIG (Joerin et Walser, 2011).

(3) En substituant les outils d'information géographique à la connaissance directe du territoire local et de ses acteurs, l'État change la nature et l'autorité des connaissances dont il dispose dans l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Sur quelques thématiques restreintes, il use de son autorité légale pour imposer la prise en compte des politiques qu'il gère. C'est notamment le cas pour la réalisation du recensement des zones humides. Mais dans un cadre décentralisé, cette prise en compte ne signifie en aucune façon qu'il impose une logique de non-constructibilité sur la base de ce diagnostic. En effet, hors des zones faisant l'objet d'un dispositif de gestion environnementale spécifique porté par l'État, ce dernier ne dispose pas d'une connaissance fine et exhaustive des caractéristiques et des usages du territoire. Dès lors, comme pour l'ensemble des connaissances objectivées et directes mobilisées pour justifier la décision relative à une parcelle, l'État est placé dans une position de dépendance vis-à-vis des communes pour la disponibilité des

---

<sup>501</sup> Cf. directive européenne 2007/2/CE dite INSPIRE visant la mise en place d'une infrastructure européenne d'information géographique. Pour plus de précisions : <http://inspire.ign.fr/>.

informations. L'exemple du « porter à connaissance » et de la synthèse des avis de l'État sur le PLU de la COM 70 montre que ses agents ne sont pas en mesure de mobiliser un savoir spatialisé et autonome du territoire communal (cf. 6.1.2.2). En outre, les services spécialisés de l'État (DREAL, SDAP, etc.) délaissent l'échelle communale. Cette vacuité engendre une tension croissante entre la multiplication des champs sociaux couverts par la réglementation locale de l'urbanisme (cf. 1.2) et l'incapacité des services techniques à proposer un savoir ou une interprétation localisé pour étayer ces connaissances spécialisées.

« On se trouve bien souvent, assez seul, tout de même. Ainsi, parce que l'on représente l'État, on devrait arriver en réunion et porter la parole d'un autre service de l'État qui n'a pas fait l'effort de se déplacer ; cela me gêne un peu, j'ai tout de même l'impression qu'ils se déchargent en nous envoyant un vague avis sur le projet, en nous demandant de les excuser et de porter leur parole.

[...]

On peut toujours lire bêtement le document qu'ils nous ont transmis, mais en cas de débat, on sera à court d'argument. Bien sûr, c'est l'État, mais l'État est multiforme et chacun reste spécialiste dans sa partie.<sup>502</sup> » (DDT 68)

Se faisant, leur absence génère une distance grandissante entre des connaissances objectivées (mais non interprétées, de plus en plus nombreuses et spécialisées) et un cadre de négociation de la norme locale d'urbanisme de plus en plus centré sur la commune. Ainsi, bien que de moins en moins présent dans les territoires, l'État se fait de plus en plus pressant sur un certain nombre de thématiques très ciblées touchant essentiellement à l'environnement.

Ces trois dynamiques vont très certainement se renforcer dans les années à venir. En effet, la réorganisation des services déconcentrés de l'État modifie en profondeur le cadre de construction de l'action urbanistique locale. Les DDT apparaissent alors comme le seul service en contact avec les élus locaux. La capacité des services déconcentrés à co-administrer la norme locale d'urbanisme se tarit rapidement. L'hypothèse proposée par Reigner (2002a) à la fin des années 1990 d'une continuité dans le couple élus local - technicien de la DDE semble de moins en moins valide. En effet, le recentrage des services déconcentrés et la diminution des effectifs de l'État engendrent une plus faible présence territoriale.

Pour les maires ruraux, la pression sociale induite par les relations d'interconnaissance locale n'est plus contrebalancée par la proximité avec les agents publics de l'État. Il en résulte un déséquilibre dans la prise en compte des intérêts particuliers et des objectifs de l'administration. Le recentrage de son action modifie également en profondeur la nature et la valeur de la connaissance mobilisée par l'État dans la construction de la décision. En effet, en centrant son action sur quelques champs thématiques ciblés (zones environnementales et maîtrise de l'étalement urbain

<sup>502</sup> Entretien individuel réalisé en janvier 2011 au siège de la DDT 68.

principalement), l'État délaisse la réflexion générale sur le développement de la commune et la cohérence globale du projet de PLU.

#### 7.1.2 Des alternatives institutionnelles partielles

Dans le modèle de la co-administration de l'action publique, le développement des partenariats territoriaux entre collectivités et acteurs parapublics (et/ou privés) est censé compenser le recentrage de l'action territoriale de l'État. Dans le champ de l'urbanisme, les acteurs concernés sont les personnes publiques associées (PPA) (7.1.2.1), les structures intercommunales (7.1.2.2) et les bureaux d'études techniques (7.1.3). Leur action n'apparaît que comme une alternative limitée au rôle habituellement occupé par les agents de l'État dans la production de savoirs d'action et dans la légitimation des décisions publiques.

##### 7.1.2.1 Une intervention restreinte des personnes publiques associées

Dans les communes rurales, hors des services de l'État (cf. 7.1.1), l'expérimentation SIU a mis en évidence trois caractéristiques de l'intervention des personnes publiques associées.

(1) Les PPA sont peu nombreuses, leur action ponctuelle, voire inexistante. Selon les bureaux d'études, le contexte créé par l'expérimentation SIU constitue donc une exception. La plupart du temps, le BET, le maire et parfois quelques conseillers municipaux élaborent le document d'urbanisme sans présence récurrente d'acteurs institutionnels extérieurs. L'expérimentation a mis en évidence la non-intervention des régions et des départements dans les trois terrains. Cette situation va encore se renforcer dans la mesure où la loi du 16 décembre 2010 a supprimé la clause de compétences générales de ces collectivités territoriales<sup>503</sup>. Or dans la démarche SIU, sont présents systématiquement (du fait de l'expérimentation), un technicien du Parc et le chercheur, un agent de la chambre d'agriculture intervenant ponctuellement.

(2) Les PPA sont porteuses d'approches sectorielles qui ne couvrent que partiellement l'étendue croissante des domaines sociaux saisis par le droit de l'urbanisme (cf. 1.2). Ces acteurs

---

<sup>503</sup> Articles L.3211-1, L.4221-1 du Code général des collectivités territoriales, consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011. Certaines compétences non exclusives demeurent cependant partagées (sport, culture, tourisme) et les deux types de collectivités disposent d'une capacité d'initiative leur permettant d'intervenir dans tout domaine n'ayant fait l'objet d'aucune attribution spécifique à une collectivité. La commune conserve sa clause de compétences générales. Pour plus de précisions : [www.interieur.gouv.fr/ssections/reforme-collectivites](http://www.interieur.gouv.fr/ssections/reforme-collectivites), consulté le 5 août 2011.



ne revendiquent pas une vision globale du territoire, mais la prise en compte de compétences spécifiques.

(3) L'intervention des PPA se déroule dans un cadre relativement contraignant. Leur participation est conditionnée au bon vouloir du maire. Celui-ci peut développer une stratégie opportuniste d'inclusion/exclusion des acteurs en fonction des circonstances et des moments de la négociation (cf. 6.1.2.3). L'action des PPA peut en effet constituer tout à la fois un frein à la prise en compte des héritages du POS, mais également un argument de justification des choix de l'élus face aux usagers de l'espace. En outre, ces institutions n'ayant que très rarement recours à l'arbitrage juridique, leur action s'inscrit dans une stratégie de compromis. Deux facteurs amplifient la prégnance de ce mode d'action : d'une part, les relations corporatistes et/ou politiques d'interdépendance entre le personnel politique des parcs naturels régionaux, des chambres d'agriculture, des départements et des régions et les élus communaux ; d'autre part, les réseaux professionnels (informel) au sein desquels évoluent les techniciens (cf. 5.1). Pour autant, ces dynamiques de proximité ne se traduisent pas nécessairement par des relations de connivence et n'annihilent pas les tensions entre acteurs. Chaque institution revendique en effet les particularismes de son intervention territoriale.

Dans ce cadre, l'incapacité du Parc à construire une norme territoriale d'urbanisme durable (cf. 4.1) illustre l'incertitude qui pèse sur les référentiels d'action des acteurs intermédiaires. Ceux-ci sont en effet des exercices de compromis entre les intérêts divergents qui s'expriment au sein du système politico-administratif territorial. Dans le cas du Parc, le processus de révision de la charte met en évidence une dynamique interterritoriale caractérisée par une forte segmentation institutionnelle entre trois niveaux d'intervention : d'une part, la commune et l'intercommunalité, d'autre part, les départements et les régions et, enfin, les services ministériels.

L'action des PPA constitue donc une alternative restreinte aux effets engendrés par le recentrage de l'action de l'État déconcentré.

#### 7.1.2.2 L'intercommunalité, une fausse solution ?

Le transfert de l'élaboration du PLU aux communautés de communes est souvent présenté par les techniciens rencontrés comme un moyen commode de s'affranchir du poids des héritages et des relations de proximité entre élus municipaux et usagers de l'espace. Or notre étude met en évidence que cette tentation de l'intercommunalité est une solution peu convaincante pour répondre au déficit de légitimité de la décision municipale et aux carences informationnelles nées du recentrage de l'action de l'État.

En effet, dans les espaces ruraux, planification urbaine et intérêt communautaire demeurent deux réalités bien différenciées. Trois facteurs expliquent cette non-intégration. Premièrement, les élus municipaux n'impliquent pas les EPCI dans la préparation de la norme locale d'urbanisme. Deuxièmement, la communauté de communes rurale demeure essentiellement une juxtaposition d'intérêts municipaux. Troisièmement, rien ne garantit que les schémas de cohérence territoriale véhiculent des principes d'urbanisme durable.

À la fin des années 1990, l'État a relancé activement le processus de renforcement de l'intercommunalité. L'achèvement de la couverture intercommunale prévue en 2013 par la Réforme territoriale contraint les communes à créer ou à adhérer à un EPCI. Mais dans un cadre de déconcentration encore prégnant et se substituant aux syndicats intercommunaux techniques, la plupart des intercommunalités constituées entre 1998 et le début des années 2000 sont orientées essentiellement en direction de la gestion des services urbains (eau, assainissement, ordures ménagères, etc.) et des services à la population (périscolaire, services aux personnes âgées, etc.). Dubois (2009, p.142) a montré qu'une décennie de mise en œuvre de l'intercommunalité se traduit par un renforcement des logiques d'action spécifiques des communes. Les pratiques de définition des périmètres, le mode de désignation des conseillers communautaires ou encore la pratique consistant à nommer systématiquement les maires des différentes communes comme vice-présidents restreignent l'action stratégique des EPCI ruraux. Elles font de « l'intérêt communautaire » une juxtaposition d'opportunisme municipal et de doléances communales (Boino et Desjardins, 2009). Dès lors, ni les communes ni les intercommunalités rurales ne se sont investies massivement dans l'ingénierie de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi bien que la loi du 10 juillet 2010 encourage la réalisation de PLU intercommunaux, plus de 90 % des PLU demeurent pour le moment à l'échelle communale (cf. 2.1.2.2).

Notre recherche montre des élus ruraux en situation d'indifférence plutôt que de concurrence ou de coopération avec les autres communes ou les autres acteurs pour le développement de leur commune. Le système de négociation de la norme locale d'urbanisme est centré sur la commune et ne réfère pas aux échelles spatiales supérieures. C'est le cas dans les problématiques étudiées par le plan local d'urbanisme, tant dans les connaissances mobilisées que dans les modes de représentation spatiale des enjeux territoriaux. Ainsi, nos trois terrains confirment la mise à distance de l'intercommunalité opérée par les élus municipaux : elle n'investit pas les politiques d'urbanisme.

L'exemple des tractations autour du corridor écologique de COM 70 met en évidence cette incapacité de l'intercommunalité à s'affranchir des effets de la proximité sociale reprochée aux pratiques communales d'urbanisme (cf. 6.1.2.3). La communauté de communes renonce finalement à mettre en œuvre un corridor écologique. Deux raisons semblent expliquer ce choix.

(1) L'argument avancé pour supprimer cette prescription inscrite au futur plan du Parc est sincère et l'EPCI craint réellement un recours contentieux de la part des propriétaires concernés. Mais cette position semble peu recevable dans la mesure où les terrains demeurent inconstructibles pour d'autres motifs. En outre, la DDT soutient la création du corridor.

(2) L'argument est fallacieux et l'intercommunalité est un moyen commode pour la commune de répondre à ce que les élus imaginent être les attentes du promoteur de la zone d'habitat.

Dans les deux cas, l'intercommunalité ne constitue pas un recours institutionnel viable pour s'affranchir des effets néfastes liés à la proximité géographique entre élus et usagers de l'espace. Dans le premier cas, l'intercommunalité est un acteur politique faible qui est soumis aux mêmes pressions sociales que l'équipe municipale d'une petite commune rurale. Dans le second cas, l'intercommunalité est un acteur instrumentalisé plus ou moins volontairement par les élus municipaux qui composent le conseil communautaire. Dans les deux cas, les élus intercommunaux ne sont donc pas affranchis des contraintes de la proximité sociale.

Actuellement, les conseillers communautaires sont désignés par les conseils municipaux en leur sein. À compter du scrutin municipal de mars 2014, les conseillers communautaires seront élus communalement au suffrage universel direct selon la méthode du fléchage (cf. 2.1.1). L'accroissement du caractère démocratique de la représentativité des conseillers communautaires a pour corollaire un renforcement de la proximité entre électeurs-usagers de l'espace et élus. Les conseillers communautaires seront explicitement désignés par les électeurs communaux. Ce faisant, leur légitimité à agir sera encore davantage basée sur ce lien à la commune puisqu'ils auront été expressément désignés pour défendre les intérêts de leurs électeurs.

La cohérence supracommunale du projet de PLU apparaît comme une préoccupation des acteurs intermédiaires, et notamment des chambres d'agriculture. D'un point de vue sectoriel, cet intérêt s'explique par l'inadéquation entre le périmètre communal du PLU et des pratiques d'exploitation réparties généralement sur plusieurs communes. À défaut de PLU intercommunaux, et comme la plupart des personnes publiques, les chambres d'agriculture voient dans la réalisation de schémas de cohérence territoriale une manière de dépasser le périmètre communal pour réfléchir aux enjeux d'urbanisme durable. La généralisation des SCOT à l'horizon 2017 ne peut constituer un garde-fou à la concentration des pouvoirs d'urbanisme dans les mains du maire qu'à deux conditions :

(1) si les personnes publiques associées et l'État investissent de leurs référentiels et normes territoriales, l'élaboration de ces démarches en fixant des surfaces constructibles favorisant la limitation de l'étalement urbain et la préservation du foncier agricole et naturel ;

(2) si les nouveaux conseillers communautaires investissent d'une stratégie territoriale supracommunale leur mandat en dépassant la juxtaposition de PLU communaux financés sur ressources de l'EPCI.

En résumé, alors que la réorganisation des services de l'État fait déjà sentir ses effets, la dynamique intercommunale censée compenser partiellement cette vacance des services déconcentrés demeure balbutiante sur le terrain. L'échelle intercommunale rurale ne porte souvent qu'une collection de doléances et d'enjeux communaux. Le mode de désignation des conseillers communautaires prévu par la Réforme territoriale ne permet pas aux élus de s'affranchir des contraintes de la proximité sociale avec les usagers de l'espace et pérennise la dynamique que nous qualifierons de « municipalisation » de l'intercommunalité rurale.

#### 7.1.3 Autonomie décisionnelle et contre-pouvoirs dans le processus de régulation locale

Notre recherche montre ainsi que la mise en œuvre des procédures du Code de l'urbanisme dans le cadre de la réduction des moyens d'action territoriaux de l'État accroît la marge décisionnelle des élus locaux et réduit les contre-pouvoirs exercés par les personnes publiques associées. Le rapport du Conseil d'État de 1992 (CE, 1992, cf. 1.2.3) a mis en évidence la forte concentration des pouvoirs d'urbanisme par le maire. La même autorité pilote à la fois la définition de la norme de planification locale et sa mise en application. L'expérimentation SIU confirme que l'exercice du pouvoir dans ce domaine est peu partagé. Elle identifie trois mécanismes qui nuancent fortement cette capacité d'exercice autonome du pouvoir urbanistique par le maire : le processus de régulation locale se caractérise par une action recentrée des PPA et de l'État (7.1.3.1), mais également des contraintes internes à la gestion publique communale et des capacités d'action autonomes limitées (7.1.3.2).

##### 7.1.3.1 L'action recentrée des personnes publiques associées et de l'État

Le processus de régulation locale de l'urbanisme se développe dans un contexte de repositionnement des services de l'État et d'action contrainte des personnes publiques. De prime abord, les élus pourraient disposer d'une marge décisionnelle accrue. Mais celle-ci reste limitée dans la mesure où ce retrait des partenaires publics renforce les effets de l'interconnaissance avec les usagers de l'espace. En effet, les PPA et l'État représentent souvent pour les élus des acteurs de légitimation de leur décision. Ils mobilisent également des ressources techniques dont ces petites communes rurales ne disposent pas.

Le recentrage des services de l'État et une action des personnes publiques limitée et/ou contrainte (7.1.2) engendrent un accroissement du rôle des relations informelles dans la définition d'une norme institutionnelle d'urbanisme local. Dans la dynamique de co-administration des politiques territoriales, la préparation d'un PLU était un exercice essentiellement réalisé entre bureaucrates et édiles politiques locaux. Dans ces communes rurales caractérisées par l'absence de ressources administratives et techniques propres, l'intervention territoriale de plus en plus ponctuelle des agents publics n'est compensée par aucune alternative institutionnelle. Un déséquilibre se fait alors entre la prise en compte des enjeux individuels des propriétaires et les objectifs des administrations publiques. Ainsi, en l'absence de techniciens publics, la dynamique de régulation locale transfère aux élus ruraux la tâche de mettre en œuvre les objectifs d'urbanisme durable. Mais par leur position au sein du système social local, ils ne sont pas en mesure d'arbitrer en faveur de ces enjeux.

Pour autant, il serait erroné de conclure à un retrait complet des services de l'État et des PPA de la planification urbaine. Au contraire, moins présents au quotidien, leur action est plus ciblée dans le temps et dans les thématiques prises en compte. D'une part, ils développent des référentiels territoriaux de l'urbanisme dont la portée semble devenir plus coercitive que partenariale. C'est notamment le cas pour la grille foncière développée par la DDT 68 (cf. 7.3.2.3). D'autre part, leur discours devient plus catégorique et formel. Alors même que les réformes successives du droit de l'urbanisme diluent l'objet de ce dernier, l'action administrative semble se focaliser sur quelques points saillants qui font référence pour l'évaluation de la norme locale. La section 6.3 a montré qu'il s'agit essentiellement de la gestion parcimonieuse des terres agricoles et de la préservation des zones environnementales et humides recensées.

De plus, la « doctrine territoriale » s'oriente vers une réduction des surfaces constructibles et donc à la réduction des droits à bâtir octroyés aux propriétaires. Dès lors, les élus ruraux qui ne bénéficient plus d'une justification de leur action par l'accompagnement quotidien des agents de l'État sont placés dans des situations de plus en plus conflictuelles avec leurs administrés.

#### 7.1.3.2 L'enjeu de la légitimité dans le processus gestionnaire communal

L'accroissement relatif de la pression exercée par la proximité géographique sur les élus pose à ces derniers une difficulté essentielle. La prise en compte des héritages du POS et des doléances des propriétaires rentre en conflit avec les attentes ciblées des personnes publiques (cf. 7.1.3.1) mais également avec les contraintes pesant sur la gestion publique communale. En effet,

l'autonomie financière<sup>504</sup> des communes de moins de 10 000 habitants est limitée et leur budget d'investissement restreint<sup>505</sup> (Cour des Comptes, 2009). L'ouverture de nombreux terrains à l'urbanisation en un court laps de temps est susceptible d'entraîner une augmentation des besoins d'investissement en extension des réseaux urbains (eau, assainissement, capacités de traitement, etc.) et en services à la population (ouverture de nouvelles classes en école primaire, capacité d'accueil périscolaire, etc.). Ces travaux entraînent par la suite des coûts de fonctionnement récurrents (personnel, entretien, etc.), dont la prise en charge passe par l'accueil de nouvelles populations afin de maintenir les recettes fiscales et un niveau de fonctionnement suffisant de ces équipements. Les élus locaux ne sont donc que très rarement disposés à répondre favorablement à toutes les doléances de leurs concitoyens relatives au foncier. Dans ce cadre, l'État et les personnes publiques sont souvent sollicités pour légitimer la décision locale. Dans ce rôle du « gendarme », ces acteurs constituent pour les élus une référence extérieure nécessaire pour appuyer la décision municipale et limiter le recours contentieux. Mais cette fonction de faire-valoir pris par l'État et les PPA s'accompagne d'une prise en compte minimale de leurs enjeux par la commune (cf. 7.1.3.1). En outre, ils apportent des moyens techniques, financiers et humains pour la mise en œuvre du PLU hors de portée habituelle de ces petites communes rurales.

La régulation locale agit donc de manière paradoxale. D'un côté, elle réduit les moyens et la présence territoriale des agents publics, engendrant un élargissement de la marge décisionnelle des élus dans les arbitrages du PLU. De l'autre, elle accroît la nécessité pour les élus de légitimer leur projet. Pour ce faire, ils s'appuient notamment sur le contrôle de légalité des actes réalisés par les services déconcentrés de l'État. Parallèlement, la mobilisation de référentiels territoriaux par les personnes publiques joue un rôle de justification des choix arrêtés en dédouanant partiellement les élus de leur responsabilité.

La réforme de la commande publique (2000) puis le recentrage de l'action déconcentrée de l'État (depuis 2006) véhiculent un « impensé » dans la dynamique du système politico-administratif local. Elles oublient que c'est en vertu de l'intérêt général qu'une décision publique est légitime à imposer aux citoyens un ensemble de dispositions qui brident sa liberté d'action. Or

<sup>504</sup> La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution modifiée le 28 mars 2003, définit l'autonomie financière comme le rapport entre les ressources propres d'une collectivité et ses ressources totales. L'article 3 stipule que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». L'article 4 de la loi (codifié L0. 1114-3 du Code général des collectivités territoriales) stipule que pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». consultée sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 3 août 2011. Pour les communes, ce taux est de 60,8 % pour l'année 2003 (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>).

<sup>505</sup> Ce principe constitutionnel d'autonomie financière ne veut pas dire grand-chose pour des communes rurales dont le budget total est faible. Sur le budget 2010, la moyenne annuelle nationale de la ressource de fonctionnement est de 750 euros par habitant et celle de la ressource d'investissement est de 420 euros par habitant pour les communes appartenant à la strate de 500 à 2 000 habitants et membres d'un EPCI (Base de données du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État : <http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>, consultée le 25 août 2011).

dans des territoires décentralisés caractérisés par la prégnance des relations de proximité sociale entre élus et usagers de l'espace, la substitution partielle du binôme DDE - élu local par le couple BET - élu local emporte un certain nombre de conséquences importantes en termes de légitimation de la décision.

En effet, l'expérimentation SIU a mis en évidence que le recours au BET constitue une substitution partielle de l'action des agents de l'État déconcentré (cf. 5.2 et 6.2). Reignier (2002a) a montré qu'à la fin des années 1990, l'action urbanistique locale reste centrée sur le couple maire - technicien de la DDE. Or dans la période allant de 1999 à 2006, la réorganisation de la commande publique s'est traduite par un recours croissant à la prestation privée. Cette ingénierie libérale de substitution s'est accompagnée, sous des formes diverses, d'une assistance technique de l'État au recrutement et au suivi d'exécution des missions. Mais depuis cinq ans, le BET se retrouve souvent seul à négocier les dispositions du PLU dans une relation en tête-à-tête avec le maire, sans intervention d'autres acteurs institutionnels. Or la substitution du binôme technicien DDE - maire par le binôme BET - maire n'est pas qu'une question de compétences professionnelles et de savoir-faire. Cette substitution technique prive en effet la décision de la valeur symbolique du « pouvoir-savoir » rattaché à l'action des agents de l'État. En effet, à l'échelle communale, BET et élus agissent dans une relation inégalitaire définie par un contrat commercial. Le prestataire technique assure la maîtrise d'œuvre du projet pour le compte de la commune maître d'ouvrage. L'étude de terrain a cependant mis en évidence que, sauf exception notable qui tient à la trajectoire biographique de l'élu, la plupart du temps celui-ci est en situation de dépendance procédurale et cognitive vis-à-vis de son prestataire technique. Maire et BET entretiennent ainsi une relation contrainte dans laquelle l'autorité décisionnelle et la connaissance directe de l'un sont questionnées à chaque rencontre par la connaissance procédurale et technique de l'autre.

Les conditions d'exécution du marché public structurent les modalités d'interaction entre acteurs (cf. 5.3) en réduisant les échanges, la durée et la fréquence des interactions. La régulation locale marque donc une rupture avec le système de la co-administration de l'action publique. Dans la situation antérieure, élus et techniciens avaient intérêt à coopérer tout en conservant une autonomie relative dans leurs champs politiques et bureaucratiques propres. Dans le cas présent, le BET est sous l'autorité contractuelle de l'élu et se présente comme le prestataire de la commune. Contrairement à un agent public, son action n'a pas pour objet d'appliquer la loi, mais de faire en sorte que le projet politique communal devienne acceptable d'un point de vue réglementaire et administratif. Tant vis-à-vis des PPA que des propriétaires-requérants, BET et maire parlent d'une seule voix. L'autorité de leur discours technique (cf. 2.2) et des connaissances objectivées qu'ils mobilisent (cf. 6.2) est entachée de la suspicion inexprimée de défense d'intérêts particuliers. Les connaissances mobilisées pour légitimer les décisions d'urbanisme perdent leur valeur argumentative immédiate. Le passage de la production publique à la prestation libérale marque

ainsi la reconnaissance d'une politisation de la norme locale d'urbanisme. Si elle était déjà présente antérieurement, la généralisation du modèle de régulation locale dissipe l'illusion d'une assise scientifique et technique de la décision administrée. Se faisant, elle met en évidence l'ambiguïté persistante de sa valeur d'intérêt général. En passant d'une essence territoriale et portée par des techniciens à un contenu local et porté par le politique, la norme locale d'urbanisme devient plus lisible. Elle perd en partie sa dimension symbolique de bien commun pour devenir un arrangement localisé revendiqué par ailleurs comme transaction sociale provisoire et ajustable (cf. 6.3.1.3).

L'action du maire rural se déploie dans un équilibre entre légitimation extra-communale et liberté décisionnelle intra-communale. Les réformes de décentralisation et de déconcentration couplées aux nouveaux enjeux de l'urbanisme produisent ainsi une dynamique paradoxale dans laquelle l'extension des pouvoirs politiques locaux s'accompagne d'une réduction des moyens de légitimation et de mise en œuvre de cette marge décisionnelle croissante.

Dans nos trois terrains, aucun contre-pouvoir politique ne semble s'affirmer, puisqu'au collectif associatif et/ou militant ne s'est manifesté dans le cadre de l'élaboration des PLU.

*En conclusion de cette première section (7.1), nous pouvons caractériser les effets de la dynamique de régulation locale sur les modalités de négociation de la norme locale d'urbanisme.*

*L'analyse du processus de régulation locale met donc en évidence l'existence d'une spécificité rurale dans le processus institutionnel d'élaboration de la norme d'urbanisme. Celle-ci ne repose pas sur son contenu substantiel, mais essentiellement sur des ressources techniques et d'ingénierie territoriale limitée et une forte proximité sociale entre élus municipaux et usagers de l'espace.*

*Notre recherche met ainsi en lumière un premier « impensé » des réformes territoriales en cours autour de la légitimité des acteurs à agir. L'intervention des personnes publiques constitue une caution justifiant la décision locale. Elle s'exprime de manière différenciée lorsqu'elle s'adresse aux élus locaux, aux propriétaires ou aux agents publics. Nécessaire, elle emporte avec elle une réduction de la liberté décisionnelle des élus. Or la dynamique de régulation locale induit un accroissement de cette marge de manœuvre par un retrait au quotidien des agents de l'État. Dans ces communes rurales, la logique de co-administration de la norme locale d'urbanisme suit donc une trajectoire particulière dans laquelle le recentrage de l'action de l'État n'est pas compensé par la mise en place de substituts institutionnels. Deux conséquences majeures résultent de ce processus de régulation locale. Premièrement, le déficit de l'action de l'État nécessite pour ses acteurs de trouver des substituts de légitimité et de capacité d'action. Celui-ci est partiellement compensé par le recours aux bureaux techniques privés. La légitimation requiert quant à elle l'intervention des personnes publiques comme garant de l'action municipale dans la construction d'un équilibre entre prise en compte des intérêts particuliers et défense d'un intérêt*



*général. La difficulté pour les élus municipaux tient au fait qu'ils cherchent à légitimer leur action en mobilisant des acteurs publics qui véhiculent des intérêts et des valeurs qui peuvent rentrer en contradiction avec la pérennisation des héritages locaux des droits à construire. Mais l'action de ces personnes publiques s'exprime - et c'est la deuxième conséquence de la régulation locale - dans un cadre d'interaction où en l'absence des agents de l'État, les élus disposent d'une capacité accrue à définir unilatéralement les frontières de la négociation, en incluant ou excluant les différents acteurs. La régulation locale ouvre ainsi la voie à un déséquilibre dans la norme locale d'urbanisme entre la prise en compte des héritages locaux et des principes d'urbanisme durable.*

*Dans le modèle de co-administration de l'action publique, les contre-pouvoirs sont exercés par les agents de l'État dans le cadre institutionnel de la déconcentration. Au contraire, dans la dynamique de régulation locale, ces contre-pouvoirs à l'autonomie décisionnelle du maire reposent sur des mécanismes sociaux, non saisis par la réglementation ou les institutions (Rémy, 1992). C'est le besoin de légitimation et l'absence de capacités techniques propres qui rendent nécessaires l'exercice des contre-pouvoirs pour les élus. Ce modèle est donc fragile institutionnellement. Si le maire peut légitimer ses choix autrement que par le droit ou la technique apportés par les personnes publiques, alors il pourra s'affranchir de leur intervention. De cette manière, il remettra encore un peu plus profondément en cause le principe d'élaboration associée des documents d'urbanisme prévu par l'article liminaire du Code de l'urbanisme (cf. 1.2).*

*Le processus d'élaboration de la norme locale d'urbanisme s'inscrit dans un cadre où la dynamique institutionnelle cède progressivement la place à des modalités de gestion informelle, ouvrant ainsi la voie à la recherche de compromis entre acteurs interdépendants. Ce faisant, tous les acteurs semblent placés dans une situation où leurs ressources institutionnelles ne suffisent plus à légitimer et à garantir la prise en compte de leurs enjeux. La dynamique de régulation locale renforce ainsi la dimension transactionnelle de la négociation des règles du PLU.*

## **7.2 Un cadre de négociation inapte à faire émerger une norme d'urbanisme rural durable**

Le second objectif spécifique de notre recherche questionne la capacité du cadre de négociation induit par le processus de régulation locale à produire un urbanisme rural durable. La dynamique transactionnelle qui se développe dans ce nouveau cadre d'interaction apparaît nettement favorable à la prise en compte des héritages locaux (7.2.1). Ce déséquilibre institutionnel des pouvoirs au profit de la commune remet également en cause les conditions

nécessaires à l'énonciation d'une norme territorialisée permettant d'interpréter le cadre législatif et réglementaire (7.2.2).

### 7.2.1 La dimension transactionnelle de la norme locale d'urbanisme

La dynamique de régulation locale renforce la dimension transactionnelle du processus d'élaboration de la norme d'urbanisme parce qu'elle réduit la capacité d'action des institutions publiques à imposer la prise en compte de leurs objectifs. En outre, elle renforce la nécessité pour les élus locaux de trouver auprès de ces dernières les arguments de légitimation de leurs décisions locales.

La construction de ces compromis se construit dans un équilibre entre enjeux de durabilité et pérennisation des héritages (7.2.1.1). Mais la dynamique transactionnelle de la négociation entraîne elle-même des effets sur le contenu de la norme locale d'urbanisme (7.2.1.2) parce qu'elle est construite sur une « fiction juridique » (7.2.1.3).

#### 7.2.1.1 La construction d'un équilibre entre durabilité et héritages

La section 6.1 a mis en évidence la confrontation incessante entre deux registres de connaissances dans l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Sans pouvoir strictement assimiler les connaissances objectivées aux agents publics extra-communaux et la connaissance directe aux élus locaux, l'analyse identifie deux modes d'appréhension différents du territoire et de son évolution.

Les élus ruraux disposent d'un savoir direct qui, tout en étant approchable par les agents extérieurs, leur reste spécifique (cf. 6.1.3). Celui-ci se développe essentiellement à l'échelle parcellaire. Dans ce type de connaissance, la définition des règles s'appuie sur une personnalisation du trait de zone, de la localisation, de l'usage du territoire. Il se développe dans le temps long qui est celui des relations de proximité. Mais cette connaissance directe est aussi gestionnaire. C'est celle de la mise en œuvre de dispositifs d'action publique dans le local. La servitude d'urbanisme se conçoit ainsi pour le élus locaux comme l'entrée de la norme générale dans les usages particuliers de l'espace pratiqué par leurs concitoyens (Marié et Viard, 1977). Elle est à la fois une nécessité liée à leur mandat électif, mais également une intrusion dans la vie privée de concitoyens qu'ils connaissent en dehors de leur pratique politique. Ces zonages sont d'autant moins aisés à définir que les conseillers municipaux ont bien conscience de la dimension

arbitraire de certains choix et que ceux-ci ont un effet important sur le revenu potentiel de leurs concitoyens.

Les techniciens ne sont pas directement concernés par ce type de savoir à la fois direct et gestionnaire dans la mesure où ils ne connaissent pas les individus sur lesquels s'appliquent ces servitudes d'urbanisme. Leur savoir objectivé se caractérise ainsi par sa dimension impersonnelle et omnisciente. L'adaptation de ce savoir extra-local aux caractéristiques du territoire passe par un exercice de territorialisation qui s'appuie notamment sur l'usage des outils d'action publique. Pour ces techniciens publics, la définition du zonage communal n'est pas marquée par l'affect ou l'interconnaissance, mais par le poids de l'expérience professionnelle et des objectifs de leur institution de rattachement. Au contraire de la connaissance directe, la connaissance objectivée conçoit le zonage comme l'entrée du particulier dans la norme générale.

Connaissances directes et objectivées s'opposent donc dans la primauté du local ou du global comme échelle de référence de leur action. Le rapprochement entre ces deux types de savoirs se construit autour de l'enjeu de légitimation des connaissances qui fondent la décision publique. En effet, la connaissance directe du territoire et des héritages locaux ne devient savoir d'action qu'à la condition de rencontrer les dispositifs d'action publique définis par le droit et la pratique administrative. De la même manière, les savoirs objectivés ne deviennent des déterminants de l'action publique qu'à la condition d'être opérationnalisés à travers les connaissances territoriales préexistantes (Lascoumes, 1996).

En intégrant les dispositifs d'action publique, les connaissances directes s'hybrident avec les valeurs et les contenus substantiels portés par les instruments de l'action publique. Ce faisant, cette rencontre entre interprétations du droit et héritages territoriaux produit un savoir hybridé dont la valeur d'action est légitimée sur les plans juridiques et territoriaux (cf. 2.2.1.2).

La préservation du foncier constitue le principal critère traduisant la notion d'urbanisme durable partagé par les différentes institutions intervenant dans les espaces ruraux. Il n'est pourtant pas immédiatement opérationnel puisqu'il peut s'interpréter de manière différenciée en fonction des contextes territoriaux. À cette exigence collective, mais imprécise, d'économie du foncier portée par les agents publics, répond le maintien des droits à bâtir, héritages locaux fixés par le zonage des plans d'occupation des sols. Pour les élus, le droit agit comme un moyen puissant permettant de fixer une organisation pérenne et rationnelle de l'espace et finalement de donner un sens à l'usage qu'il en est fait (Melé, 2008).

Dès lors, la pratique de l'urbanisme durable conçu comme une pratique de réduction des surfaces constructibles trahit un renversement des priorités de l'action publique. Celui-ci est d'autant plus difficile à faire comprendre aux propriétaires que la longévité des anciens POS renforce la croyance en une valeur pérenne des terrains classés constructibles. Elle renforce les stratégies foncières spéculatives. La plupart du temps, cette valeur potentielle du terrain (liée à

l'absence de servitude de non-constructibilité) est vue comme une propriété intrinsèque de la parcelle.

Notre analyse met en évidence que le rapprochement entre les connaissances directes et les savoirs objectivés passe par un processus que nous avons dénommé « prise <sup>506</sup> ». En effet, à l'aune de l'expérimentation SIU, l'appropriation des savoirs objectivés par les élus ruraux apparaît conditionnée par la représentation qu'ils se font de leur légitimité et de leur capacité à agir dans le champ de connaissances. La légitimité à agir s'appuie d'une part sur la relation de proximité (complémentarité, similarité, etc.) entre ce nouveau champ de connaissances et un savoir déjà pratiqué par les élus et, d'autre part, une antériorité de pratique dans un champ apparenté qui donne lieu à une reconnaissance par le public cible concerné. La capacité s'appuie sur la conviction de l' élu qu'il dispose d'une compétence et sur l'existence d'un mécanisme institutionnalisé ou non, formel ou informel, lui permettant d'agir. Le processus de « prise » explique pourquoi les indicateurs d'urbanisme durable préférentiellement investis par les élus dans le processus de décision sont ceux qui portent sur des champs sociaux déjà régulés par le dispositif de plan d'occupation des sols. Ces critères du SIU ne sont investis ni significativement des mêmes valeurs, ni des mêmes finalités que le POS. Mais ceux qui sont saisis par les élus présentent une certaine similarité avec les pratiques antérieures. L'expérimentation confirme ainsi la dynamique de « traduction » des connaissances proposée par Callon (1986) tout en précisant les conditions concrètes de ce « recodage » dans un contexte rural d'action publique caractérisé par une faible technicité territoriale.

#### 7.2.1.2 Les effets de la norme transactionnelle de l'urbanisme

Le processus de régulation locale se caractérise par l'exercice d'un pouvoir dans lequel agents publics et élus communaux sont interdépendants. Les connaissances directes et objectivées mobilisées pour orienter le processus de décision nécessitent toutes deux un changement d'échelle de référence passant par la confrontation de ces deux types de savoirs. Ces interactions se concrétisent par la formulation de compromis transactionnels partiels et instables. Ces derniers portent à la fois sur la définition de règles générales applicables à un secteur de la commune (les zones du PLU) et par des ajustements parcellaires (qui prennent notamment la forme de sous-zonage ou de décalage dans le périmètre d'une zone) nuanciant la valeur universelle des décisions en fonction de paramètres liés à des héritages locaux et à des relations d'interconnaissance. La norme locale d'urbanisme qui en résulte est donc caractérisée par une multiplicité d'arguments de légitimation (Corcuff et Lafaye, 1989) appuyés sur les héritages réglementaires locaux, des

<sup>506</sup> En empruntant le terme originel à Berque, 2000 (cf. 6.2.2.2).

considérations managériales de la durabilité et des logiques de proximité sociale entre élus et usagers de l'espace.

Dans ce cadre, l'objectif de gestion parcimonieuse du foncier agit comme un principe transactionnel puissant. Historiquement, les élus locaux exercent une « prise » sur la gestion du foncier. Ce domaine constitue en effet le cœur des anciens dispositifs de plans d'occupation des sols. Or dans de nombreux POS ruraux, les surfaces ouvertes à l'urbanisation ont été historiquement surestimées. L'exemple de la COM 70 met en évidence une commune dans laquelle une réduction de 30 % des surfaces constructibles prévues par le POS (soit environ 55 hectares) ne constitue pas une contrainte pour les objectifs de développement portés par le maire (cf. 5.2). En l'absence de référentiels institutionnels précis et chiffrés (cf. 6.3.1), les personnes publiques peuvent difficilement contester l'action vertueuse d'un tel élu, celui-ci ne manquant pas de souligner les risques politiques qu'il prend. En contrepartie, ce dernier revendique l'ouverture de nouveaux terrains dont l'emprise foncière est près de cinq fois moins importante. L'intérêt général porté par les personnes publiques autour d'une norme territoriale érigeant l'économie foncière comme principe supérieur s'accommode ainsi d'un intérêt général local visant à favoriser l'accueil de nouvelles populations. L'élu joue donc sur les héritages règlementaires locaux et l'absence de référentiels explicites de la part des personnes publiques. Ce premier accord partiel n'est cependant possible que parce que la logique de durabilité qui sous-tend la gestion parcimonieuse du foncier est construite institutionnellement dans un cadre aux frontières faiblement balisées. L'absence de volonté des maires du Parc dans la définition d'un projet de charte qui puisse jouer le rôle de norme territoriale de référence en matière de gestion économe des sols (cf. 4.1) prend ainsi tout son sens.

En effet, dans l'élaboration du contenu de la norme locale, l'absence de référent supracommunal explicite favorise la marge de négociation du maire. Si elles partagent l'objectif de réduction de la consommation foncière, les personnes publiques doivent s'entendre sur la traduction localisée de cet enjeu. Or, comme nous le verrons à la sous-section 7.2.2, le recentrage de l'État est de nature à fragiliser la circulation de l'information entre personnes publiques et à entraver la formalisation de la norme territoriale. Lors des négociations locales, les agents publics ont alors tendance à restreindre leur intervention sur le projet communal. En effet, ils doivent au préalable s'assurer que leur analyse puisse recueillir une caution institutionnelle (comme la signature du président de leur institution), une validation par les autres PPA (cf. 7.2.2) ou une justification par un dispositif technique et/ou administratif (cf. 7.3) capable de légitimer leur évaluation du projet municipal.

Dans les situations de compromis transactionnel, le cadre de production des connaissances territoriales issu de la dynamique de régulation locale est donc favorable aux élus municipaux. En effet, la légitimité de leur projet suppose une validation par les outils ou une reconnaissance par le réseau informel des techniciens. Parallèlement, la dynamique de régulation locale confère au maire

la capacité de reconfigurer les frontières des interactions, tant avec les personnes publiques qu'avec ses concitoyens. L'exemple du corridor écologique de la commune COM 70 met ainsi en évidence la facilité avec laquelle le maire peut inclure ou exclure les personnes publiques de la négociation et ainsi instrumentaliser leur action comme ressource de légitimation de la décision (cf. 6.1.2.3). S'il ne dispose pas en propre des connaissances objectivées nécessaires à la décision, l' élu municipal peut convoquer ou empêcher l'action des PPA de s'exprimer dans l'élaboration de la norme locale. Cette ressource organisationnelle du maire est d'autant plus efficace qu'elle ne souffre que d'un contre-pouvoir limité. En effet, la peur du conflit restreint la capacité de rétroaction de ces institutions (cf. 6.3.1.3). Mais le développement des dispositifs et outils référentiels, dont les SCOT, pourrait à l'avenir combler cette lacune dans la relation entre élus locaux et techniciens (cf. 7.3.2).

Dans un environnement de négociation caractérisé par l'interconnaissance, les élus entretiennent des relations non univoques avec les usagers de l'espace. Malgré, ou à cause, de cette proximité sociale, la régulation locale ne se traduit pas par une institutionnalisation accrue de la participation. Contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper du fait du recul de l'action de l'État, la relation élu - habitant reste significativement la même que dans le modèle de co-administration de l'action publique. Au centre de cette mise à distance de l'habitant, on retrouve la question récurrente de la légitimité à agir et de la mise en visibilité de ces actions. Le modèle de négociation observé dans ces espaces ruraux met en perspective un double processus.

- (1) Collectivement, la participation publique est largement marginalisée. Oscillant entre —  
défiance et indifférence, les élus locaux prêtent peu d'attention à ce dispositif obligatoire, mais dont la pratique est restreinte par les décisions jurisprudentielles. Même dans la COM 68, où la municipalité a développé une dynamique récursive d'échange avec la population, les élus affirment leur autonomie décisionnelle et revendiquent la mise à distance des habitants dans la prise de décision.

(2) Individuellement, la scène institutionnelle de négociation montre l'immixtion d'acteurs privés (cf. 5.2.3) utilisant les ressources de la proximité géographique.

L'absence de mise en visibilité de ces situations d'interaction entre scène institutionnelle et scènes privées permet aux élus d'user de stratégies différenciées de gestion vis-à-vis des requérants en fonction des demandes. Les réponses sont multiples : attention personnelle de l' élu, délégation au BET, refus du dialogue, réorientation vers les cahiers de doléances, sont quelques-unes des différentes stratégies observées. Loin de montrer une gestion univoque et égalitaire des relations de proximité, l'élaboration de la norme locale d'urbanisme rural met en lumière la latitude décisionnelle de l' élu qui mobilise à la fois des ressources institutionnelles et informelles. Ces modalités diversifiées de relation entre le maire et ses concitoyens rappellent le jeu d'interaction analysé par Worms (1966) entre le préfet et les notables locaux dans les années 1960

autour des passe-droits et des faveurs accordés aux uns et pas aux autres au sein du système politico-administratif local. La mise en visibilité de ces demandes et les réponses apportées placent cependant les élus locaux dans une situation de tension vis-à-vis des personnes publiques et des autres requérants dont les demandes n'ont pas été satisfaites.

La régulation locale se traduit donc par une « in-formalisation<sup>507</sup> » partielle, mais croissante, des interactions qui président à l'élaboration de la norme locale. Dans les zones d'incertitudes créées par la vacance de l'État déconcentré au cours du processus de négociation, les élus peuvent jouer plus librement d'arrangements particuliers, en mobilisant les compétences techniques de leur bureau d'études. En ce sens, la situation présente une certaine continuité avec les pratiques des POS. Ces derniers avaient en effet coutume de surdimensionner les surfaces constructibles pour contenter les propriétaires (cf. 2.3.2.2). La pratique de dérogation à la règle générale nous semble cependant moins équitable que par le passé. En effet, dans un contexte marqué par la volonté des institutions publiques extra-locales de réduire les surfaces ouvertes à l'urbanisation, la délivrance individualisée d'un droit à construire (qui est par ailleurs retiré à d'autres propriétaires), apparaît comme illégitime lorsqu'elle ne réfère pas explicitement à une règle générale d'organisation de l'espace. Cette illégitimité de la décision est renforcée par son caractère discrétionnaire. Contrairement au modèle de la co-administration DDE - élu, la décision n'est plus ici explicitement ou tacitement validée conjointement par les services de l'État local et les élus municipaux. De plus, la réduction de ses sources de connaissance directe ne permet plus à l'État de contrôler le respect d'un traitement égalitaire (c'est-à-dire où les mêmes situations conduisent à des décisions identiques), ou du moins équitable (c'est-à-dire où tous les requérants ont droit au même traitement de leur demande), entre les différents propriétaires. La pratique met donc à mal un intérêt général local dont la reconnaissance est justement basée sur le respect de ces procédures (cf. 2.1.4).

Le caractère transactionnel de la norme locale facilite ainsi la capacité des élus à s'adresser simultanément à deux publics différenciés évoluant sur des scènes dissociées. Contrairement aux conclusions proposées par Paoletti (1999, cf. 2.1.1.3), les élus ne s'adressent pas seulement à leurs électeurs, mais également aux personnes publiques associées. Les processus de légitimation sont dès lors dissociés : dans le premier cas, le maire recherche une validation politique et sociale auprès de ses concitoyens ; dans le second cas, l'acceptation juridique et institutionnelle par les agents publics est une condition de l'existence légale de la décision publique et donc de son acceptabilité par les usagers de l'espace.

Dans la dynamique de régulation locale, le maire se retrouve alors seul à concilier ces deux échelles institutionnelles différenciées. Alors que l'élu n'avait pas réellement à se soucier des

---

<sup>507</sup> Nous proposons ce néologisme construit par la substantivation de l'adjectif « informel » pour qualifier un processus de négociation institutionnalisée au sein duquel les modalités de régulation non codifiées par les dispositions formelles prennent le pas sur les règles explicites de l'organisation.

personnes publiques puisque la procédure de co-administration assurait la validation en continu des échanges entre l'État et la commune, la nouvelle dynamique d'élaboration de la norme locale d'urbanisme impose au maire de concilier des enjeux d'échelles différenciées et antagonistes, entre pérennisation des héritages locaux et préservation du foncier agricole et naturel. Placé dans une situation ambivalente et tiraillé dans un système décisionnel où l'exercice du pouvoir local nécessite des conciliations multiples, l' élu utilise alors le caractère transactionnel des connaissances directes et objectivées pour construire un équilibre qui reste cependant instable, partiel et précaire entre les différentes attentes.

### 7.2.1.3 Un processus transactionnel construit autour d'une « fiction juridique »

L'élaboration de la norme locale d'urbanisme se construit dans un cadre transactionnel au sein duquel la ressource juridique occupe une place déterminante. Le droit définit le langage de la négociation, structure le mode d'interaction en codifiant une procédure d'action publique et constitue le produit résultant des interactions entre acteurs. Chevallier et Loschak (1982, p.62) ont montré que la perception de la légitimité de l'action administrative est moins construite sur la conformité de ses actes au contenu du droit qu'à sa capacité à se justifier au travers d'un langage juridique. Or l'expérimentation SIU met en évidence que la dynamique de régulation locale amplifie ce phénomène de substitution du fond par la forme du droit et aboutit à une « fiction juridique ». Celle-ci se décline en trois volets : (1) l'usage de droits « particuliers » en lieu et place du contenu législatif, réglementaire et jurisprudentiel (Mormont, 1992), (2) une interprétation différenciée du droit en fonction des scènes d'élaboration du PLU, (3) une technique juridique qui supprime la dimension territoriale du PLU.

(1) L'expérimentation SIU a mis en évidence qu'en matière de planification des sols, le contenu juridique mobilisé se réfère moins au Code de l'urbanisme qu'à l'expérience acquise des pratiques antérieures. En effet, en milieu rural, la quasi-totalité des acteurs du PLU ne sont pas des juristes. Le droit est mobilisé parce que son contenu formel, mais surtout le langage qu'il véhicule, est porteur d'une légitimité et d'une efficacité éprouvée pour contraindre les propriétaires (cf. 4.2.2.1). Le droit ainsi utilisé se caractérise par l'autorité de son formalisme. Parce qu'elles s'énoncent sous forme abstraite, impersonnelle, générale et objective, les règles juridiques ne sont applicables dans un territoire particulier qu'à travers un raisonnement syllogistique. Ainsi, le langage parajuridique permet de s'affranchir des contraintes de la proximité sociale et de renforcer l'autorité du discours par une montée en généralité. Mais en tant que connaissance objectivée, l'usage du droit en situation nécessite un travail de traduction avec les savoirs directs issus du local. Pour répondre à cette difficulté interprétative, ces non-juristes praticiens de l'urbanisme ont



alors tendance à substituer à la lettre du droit leur expérience pratiquée de celui-ci. Pour ces acteurs, ce qui est légal, donc légitime, c'est l'interprétation de la règle qui n'a fait l'objet d'aucune contestation. Pour être légitime, une interprétation du droit doit avoir fait preuve de son efficacité pratique. Ce faisant, cette pratique de validation par la répétition des règles induit une double contradiction. Premièrement, elle s'oppose à la dynamique de renouvellement accéléré du contenu de la législation sur l'urbanisme observée depuis une dizaine d'années (cf. 1.2). Deuxièmement, elle favorise la croyance (fausse) selon laquelle le maintien d'une règle locale favorable à la construction d'un terrain est un droit acquis. Ces conclusions confirment qu'en situation de conflit, les individus qui entrent en transactions juridiques produisent leur droit particulier (Mormont, 1992, p.112), celui-ci se substituant au contenu législatif, réglementaire et jurisprudentiel du droit formel. Les tournois qui s'expriment dans ces transactions se cristallisent alors autour de la confrontation de ces différentes interprétations particulières qui prennent la valeur de normes juridiques objectives. En réduisant la présence des acteurs associés en continu à l'élaboration de la norme locale d'urbanisme, la dynamique de régulation locale renforce cette personnalisation du droit pratique autour de l'interprétation réalisée par le BET.

(2) Dans la production de la norme locale d'urbanisme, les acteurs qui s'expriment sur les trois scènes de négociation<sup>508</sup> produisent ainsi un contenu juridique spécifique qui met en tension la pérennisation des droits à construire des POS avec les évolutions plus récentes du droit de l'urbanisme. Ainsi, « l'écologisation des pratiques d'action publique » (Mélard, 2008a, cf. 1.1.1.3) et le développement de la problématique du développement durable (cf. 1.3) traduisent bien une évolution dans le contenu de la doctrine administrative relative à la planification territoriale (cf. 6.1). Ils produisent un discours récurrent sur la préservation du foncier et la réduction des surfaces constructibles. Pour les agents publics, l'enjeu spatial de l'urbanisme porte sur l'arbitrage entre maintien et déclassement des zones à bâtir. Leur horizon prospectif s'appuie sur les dispositions législatives prescrivant la réduction de la consommation foncière et la construction d'un futur durable. Quant aux choix antérieurs, ils n'ont qu'une valeur décisionnelle limitée d'un point de vue spatial. En effet, l'urbanisme durable dénonce la tendance progressiste de cette discipline qui a généré une consommation foncière importante (cf. 1.3.1.1).

À l'opposé, les propriétaires se réfèrent à la force juridique des règles inscrites dans le POS. Le maintien des droits fonciers inscrits dans l'ancien document d'urbanisme constitue leur finalité. Ces droits sont réputés légitimes car cristallisés par des règles locales établies depuis plus d'une dizaine d'années et qui n'ont pas fait l'objet de contestation. Par ailleurs, le maintien du potentiel de constructibilité de leur parcelle de quelques ares n'a qu'un impact marginal sur la problématique de l'artificialisation des sols. Les acteurs s'opposent donc principalement sur les échelles spatiales et temporelles des usages du sol à l'aune de ces nouveaux savoirs définis par la

<sup>508</sup> Scène territoriale, politique et locale. Cf. conclusion du chapitre V.

législation. Le contenu du droit est du côté de l'administration puisque « nul n'a de droit acquis au maintien du règlement », mais ce qui se joue dans ces affrontements indirects n'est pas de l'ordre du droit formel. Ce sont deux interprétations particulières de la loi chargées de valeurs sociales et fondées sur des connaissances directes et objectivées différenciées et en tension, parce que largement incompatibles. La vision territoriale et prospective (scène territoriale) répond à la représentation parcellisée et légitimée par la permanence de la règle héritée (scène politique). Dans la dynamique de la régulation locale, l'effacement des services de l'État réduit la capacité de l' élu à trouver dans la scène territoriale où circulent les savoirs objectivés les arguments pour répondre à la scène politique locale. Les agents de l'État ne jouent plus qu'épisodiquement le rôle de « passeurs » (Marié, 1989) des justifications construites sur le droit. Pour leur part, les BET ne peuvent compenser ce déficit puisqu'ils ne disposent généralement que de compétences en droit pratique. Sur la scène locale, le maire occupe donc une position en tension entre deux systèmes interprétatifs du droit que la mise en œuvre de la norme locale d'urbanisme nécessite pourtant de concilier. La réglementation et la proximité sociale sont ainsi les deux ressources essentielles qui mettent en tension les acteurs dans leurs relations transactionnelles. La légitimité du droit permet de construire des règles à portée universelle alors que la proximité sociale apporte une flexibilité dans l'adaptation à la l'échelle de la parcelle.

(3) Les acteurs de la négociation ont conscience de la difficulté voire de l'incapacité à traduire les objectifs politiques du PADD dans les quatorze règles techniques du règlement. Le projet d'aménagement et de développement durable connaît ainsi une double rupture cognitive, lors du passage au règlement, puis lors de l'instruction de l'autorisation du droit des sols. Lors de cette phase, le formalisme fixé par le Code de l'urbanisme vise à restreindre la dimension arbitraire du raisonnement juridique. Il réduit la conformité d'un permis de construire à quatorze règles, relevant essentiellement de considérations fonctionnelles, et sans réelle considération pour la dimension territoriale du projet politique du territoire dans lequel cette construction va s'insérer. En ce sens, si la technique du zonage d'urbanisme permet à la fois l'homogénéisation des valeurs projetées par la société sur un secteur géographique et sa différenciation relativement aux zones adjacentes (Melé, 2008, p.23), il nous semble inapproprié de voir dans le règlement un exercice de territorialisation d'un projet politique. En effet, le règlement du PLU apparaît pour de nombreux praticiens et élus comme une norme a-territoriale construite sur la répétition de la technique juridique. La faible territorialisation des quatorze règles du PLU (cf. 6.3.2.1) et l'incapacité croissante de contrôler leur mise en œuvre (6.3.2.2) font du règlement un langage juridique dont les champs de qualification n'entretiennent qu'une relation distanciée avec les valeurs, les connaissances et les objectifs qui fondent le projet municipal. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la proportion de règles d'un PLU qui reprend peu ou prou l'énoncé formel des

dispositions prévues dans le règlement national d'urbanisme<sup>509</sup> s'appliquant en l'absence de document local d'urbanisme. De cette comparaison résulte le constat d'une dichotomie entre zonage et règlement. Le zonage construit une territorialisation de l'action publique en supprimant le principe de constructibilité limitée et en organisant les usages autorisés et les valeurs économiques et sociales du sol. Le règlement lui restreint cette territorialisation puisqu'il impose sur chaque zone des dispositions standardisées dont la codification et la portée juridique permettent de limiter une pratique constructive, mais pas de la prescrire (cf. 6.3.2.2).

L'élaboration de la norme locale d'urbanisme est un exercice de qualification (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) du problème, de sélection des ressources de droit et d'interprétation au regard d'un savoir juridique pratiqué. La convocation d'un langage relevant du registre juridique permet d'asseoir l'autorité des discours. En l'occurrence, les praticiens de l'urbanisme ne font pas du droit en tant que tel, mais mobilisent la technique juridique comme outil symbolique permettant d'orienter un comportement. En ce sens, son usage dans l'élaboration de la norme d'urbanisme apparaît comme une « fiction juridique » puisqu'à aucun moment il ne permet de garantir la réalisation des desseins politiques que les acteurs du PLU se donnent. L'analyse conclut donc à un mouvement divergeant. Si la territorialisation du projet politique passe par le zonage, le règlement engendre une standardisation des mesures qui se réfèrent explicitement à la lettre du droit. L'enjeu est alors de questionner les facteurs orientant la territorialisation du zonage en termes d'emprise et de localisation. La « doctrine territoriale » de l'urbanisme joue dans ce domaine un rôle central.

## 7.2.2 La « doctrine territoriale » de l'urbanisme

La section 5.1 a mis en évidence les relations d'interconnaissance plus ou moins formalisées qui unissent les praticiens de l'urbanisme. En effet, les dispositions organisationnelles d'élaboration de la norme locale d'urbanisme font intervenir, dans des phases différenciées, une pluralité d'acteurs publics et privés qui concourent à son élaboration. À travers des situations transactionnelles multiples, ces derniers sont amenés à coopérer plus ou moins formellement pour assurer l'approbation du PLU de la commune. Or ces situations d'interaction se développent en parallèle sur différentes communes d'un même département et génèrent ainsi une certaine routine dans les interactions entre acteurs.

---

<sup>509</sup> Le règlement national d'urbanisme (articles L. 111-1 et R. 111-1 à R. 111-24-2 du Code de l'urbanisme, consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) le 5 août 2011) définit les dispositions applicables dans les communes ne disposant pas d'un document local d'urbanisme. Certaines dispositions du RNU demeurent applicables dans les communes dotées d'un PLU (article R.111-1 du Code de l'urbanisme). Le PLU ne peut pas déroger à ces règles, mais peut par contre les préciser.

### 7.2.2.1 Les réseaux territoriaux de l'urbanisme

En l'absence de référentiels opérationnels et formels proposant une déclinaison territoriale des principes généraux du droit, les acteurs vont construire leur interprétation de la règle sur la base de la répétition de leurs pratiques éprouvées sur d'autres communes (cf. 6.3.1). Ce critère d'efficacité permet aux BET de réduire les risques de tensions et de contentieux et d'assurer la finalisation des projets dans le respect des coûts et des délais prévus par le marché public. Par ailleurs, du fait d'interactions limitées par les conditions pratiques d'élaboration des PLU (cf. 5.3.1) et de la réduction des moyens d'action territoriale (cf. 2.1), les personnes publiques sont amenées à développer des partenariats interinstitutionnels plus ou moins formels pour assurer une présence minimale lors des réunions communales (cf. 5.1.2.3.).

Peu formalisés, les réseaux d'interconnaissance entre praticiens de l'urbanisme sont constitués au niveau départemental. Celui-ci est encore aujourd'hui l'échelle historique de l'action de l'État dans ce domaine d'action publique. La nature discontinue et répétitive des relations entre ces acteurs (DDT, CA, Parc, BET) ne construit que marginalement des situations de connivences. Elles sont en effet parcourues d'alliances de circonstances, de coopérations institutionnelles partielles, mais aussi d'inégalités voire de suspicions sur la neutralité et les intérêts particuliers portés par telle ou telle institution. Administration responsable du contrôle de légalité des actes et héritière historique de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme dans les communes rurales, la DDT emporte ainsi une autorité supérieure à celle des autres acteurs en présence.

Ces réseaux se caractérisent également par leur faible niveau d'institutionnalisation. Ils n'ont aucune existence formelle bien que des rencontres institutionnelles peuvent ponctuellement rassembler ces acteurs. Ils constituent des « communautés de pratique » (Wenger, 2005) tacites dans lesquelles les acteurs sont amenés à coopérer par nécessité d'efficacité. Ces réseaux demeurent peu intégrés. Les relations se développent ainsi de gré à gré, par opportunisme et/ou rapprochement de points de vue lors d'une réunion d'élaboration du PLU, ces derniers se font d'autant plus facilement que les techniciens s'appuient sur des référentiels institutionnels portant sur les mêmes principes généraux, mais dont l'explicitation territoriale est très faible (cf. 6.3.1). La répétition des interactions entre communes finit par créer une familiarité qui s'explique aussi par la diminution ou la faiblesse des effectifs et permet ainsi au technicien de rompre son isolement professionnel dans son domaine spécifique d'action.

### 7.2.2.2 L'interprétation territoriale de l'urbanisme durable

La répétition de ces interactions génère donc une connaissance des attentes de l'autre et permet d'anticiper les conditions locales d'un équilibre transactionnel entre les différents acteurs institutionnels présents. Ils véhiculent ainsi une interprétation locale de la manière de décliner les principes législatifs généraux qui finit par faire « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Gage d'efficacité éprouvé par la pratique, elle est porteuse d'une autorité partagée entre les techniciens (cf. 7.3.1). C'est donc un « droit particulier », interprété, pratiqué et collectif, qui fait référence lors des transactions juridiques au niveau local (Mormont, 1992).

Cette « doctrine territoriale » joue tout à la fois un rôle de stabilité et de changement. Dans la dynamique de régulation locale, la stabilité est véhiculée et renforcée par l'application récurrente des mêmes interprétations entre différentes communes. Le changement intervient lorsque dans un village, une situation singulière nécessite une intervention particulière ou parce que l'un des acteurs institutionnels promeut une nouvelle manière de faire qui peut paraître efficace. La « doctrine territoriale » évolue donc par un processus de tâtonnements dans laquelle certains acteurs apparaissent plus dynamiques que d'autres. Souvent la diffusion d'une nouvelle pratique se fait par mimétisme entre deux projets. C'est notamment le cas d'acteurs publics qui informent d'une évolution réglementaire ou jurisprudentielle ainsi que de la mise en place de nouveaux dispositifs d'action publique. Le changement est d'autant plus aisé que le réseau d'acteurs est faiblement formalisé.

L'analyse met donc en évidence des dynamiques d'acteurs faiblement intégrées sur le plan institutionnel. Le réseau informel qui les unit fonctionne selon une double logique de centralité et d'horizontalité (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006). La centralité est organisée autour du bureau urbanisme de la DDT. Celui-ci constitue symboliquement et institutionnellement un référent territorial dans la mesure où il est en charge du contrôle de légalité et donc de l'éventuelle censure des dispositions mises en œuvre localement. Néanmoins la dynamique de régulation locale induit une réduction des moments d'interaction avec les élus municipaux. La production matérielle de la norme locale d'urbanisme relève maintenant du BET. La dynamique verticale du réseau, centrée sur la DDT, joue aujourd'hui un rôle de légitimation de la « doctrine territoriale » en validant le contenu et les processus d'élaboration des PLU. Mais la production de ce contenu est pour l'essentiel réalisée dans une dynamique horizontale centrée autour du BET et des personnes publiques associées. Ces derniers s'appuient sur la « doctrine territoriale » pour construire leur action locale. La mobilisation de ce cadre cognitif est cependant un exercice complexe en raison de son caractère non formalisé (1), des évolutions d'objectifs (2) et des effets des changements d'échelles spatiales (3).

(1) La « doctrine territoriale » est tacite et informelle. En effet, les dispositifs explicitant le contenu de cette doctrine, par exemple les SCOT, sont encore peu développés en milieu rural. Ce cadre d'interprétation territoriale est donc généralement sans mode d'emploi. Il doit être approché par l'expérience à travers la prise en compte des différents projets de PLU. Par ailleurs, en commune, cette norme qualitative peut quelquefois mal passer dans la mesure où sa prise en compte dépend beaucoup de l'habileté du BET à orienter la représentation territoriale de l' élu. Mais surtout, la prise en compte de ce cadre cognitif informel ne se révèle qu'a posteriori, après la réalisation du projet. En effet, les territoires ont des valeurs différenciées en fonction des institutions et des individus. La section 5.1 a ainsi mis en évidence des priorités d'actions variées selon les acteurs en fonction de hiérarchies de valeurs divergentes attribuées aux différentes ressources territoriales.

(2) La « doctrine territoriale » connaît une dynamique contradictoire de stabilisation et de changement des pratiques d'élaboration des PLU. En effet, le contexte institutionnel se caractérise par une instabilité des contenus et des procédures. À une échelle interinstitutionnelle, les acteurs font et voient évoluer le contenu de leurs modalités d'action et de leurs savoirs à travers des influences diverses comme les formations professionnelles, les mandats d'expertises extérieures, les injonctions ministérielles ou encore les décisions jurisprudentielles (cf. 5.3.3.2). À une échelle locale, lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, les connaissances directes des élus comme celles objectivées doivent s'hybrider pour créer un savoir d'action. Ce dernier constitue toujours une connaissance territoriale spécifique, ne serait-ce que dans l'exercice de zonage du territoire. Ce faisant, les acteurs peuvent rencontrer un arrangement de connaissances inédit qui constitue une référence réutilisable par l'action. C'est par exemple le cas avec le BET 70 qui réutilise l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » (cf. 6.2.2) créé par l'expérimentation SIU sur une autre commune dans laquelle il travaille. La diffusion entre deux territoires ne procède pas d'une logique centrée sur le système institutionnel autour de la DDT, mais percole de gré à gré comme un savoir pratiqué dont la valeur tient à son efficacité. Ce faisant, le contenu et les modalités d'usage de l'indicateur sont redessinés par leur « passeur » pour s'adapter à ses compétences propres et aux caractéristiques du nouveau territoire où il se greffe (Blanc, 2011, p.23). Dans le cas présent, le BET 70 ne conserve que la substance générale de la connaissance (« urbaniser dans un périmètre de 500 mètres autour de la boulangerie ») (cf. 6.2.2.4). Il s'affranchit à la fois de la carte comme support matériel de représentation spatiale et tronque la modalité pratique de l'indicateur dont le périmètre est calculé en suivant le tracé des voiries. Le processus est donc un processus de traduction (Callon, 1986) portant à la fois sur le contenu de la connaissance, mais également sa forme.

(3) L'instabilité des pratiques institutionnelles (nouvelle loi, réorganisation de services, nouvel outil) et les changements d'échelle de l'action remettent fréquemment en cause la cible ou l'intensité d'un savoir d'action. En effet, le changement d'échelle s'accompagne d'une discontinuité dans les points de vue (Boudon, 1991) et donc « de la part relative de chaque élément » (Hamman, Blanc et Henninger, 2008, p.115) dans la dynamique relationnelle de la connaissance. Le changement scalaire est donc un changement dans l'intensité respective des connaissances mobilisées (cf. 5.3.3). Le passage de la « doctrine territoriale » à la norme locale module donc l'équilibre entre les connaissances objectivées du droit et les savoirs locaux. Or les deux types de connaissances n'ont pas la même dynamique d'action.

L'expression « doctrine territoriale » traduit bien cette tension entre d'une part l'interprétation d'un savoir qui prétend à la vérité<sup>510</sup> et d'autre part une dynamique de territorialisation qui doit accommoder cette connaissance objectivée aux réalités sociales et spatiales d'un espace hérité. À la fois rigide dans ses grands axes qu'elle tire de la loi et souple dans son adaptation territoriale qui s'appuie sur la généralisation des pratiques locales, la « doctrine territoriale » est une « norme élastique ». Ce savoir-tampon présente la particularité d'être malléable dans son contenu. Ainsi, la frontière qui sépare la conformité d'une pratique à la « doctrine territoriale » de son non-respect est ajustable en fonction des circonstances particulières d'élaboration du plan local d'urbanisme. La ligne de rupture de conformité de ce savoir interprétatif est donc poreuse. Faiblement institutionnalisée et intégrée, sa circulation est cependant garantie par la diversité de ces canaux informels tout en bénéficiant de la continuité des relations entre acteurs publics.

La principale faiblesse de ce savoir interprétatif est qu'il n'est cependant pas assez prégnant pour gommer l'ensemble des divergences entre acteurs et stabiliser complètement les compromis transactionnels en situation locale. La « doctrine territoriale » ne fait pas la règle locale. Si elle a valeur d'interprétation territorialisée de la loi, ses modalités de circulation rentrent en conflit à l'échelle communale avec les héritages locaux cristallisés dans les règles du POS.

À l'inverse, ces legs réglementaires sont des savoirs rigides caractérisés par leur dimension intime et dont la remise en cause affecte directement le patrimoine particulier des individus. Leur force s'appuie notamment sur la légalité induite par la permanence et la matérialité des zonages des plans d'occupation des sols. Leur faiblesse repose cependant sur l'isolement des individus qui les porte et sur la faible légitimité des intérêts particuliers qu'ils véhiculent. Mais surtout, les héritages locaux atomisés entre des intérêts particuliers ne permettent que marginalement des compensations spatiales. Ainsi, si une zone de l'ancien POS est déclarée inconstructible dans le nouveau PLU, un éventuel arrangement politique local pour compenser la perte des droits à bâtir<sup>511</sup>

<sup>510</sup> Selon la définition du Petit Robert, Édition 2003.

<sup>511</sup> Un tel arrangement, à la marge de la légalité, ne reposerait sur aucun fondement juridique, les servitudes d'urbanisme n'étant de manière générale pas indemnisées.

nécessite au préalable que le propriétaire concerné dispose d'autres parcelles plus favorablement situées.

En modifiant l'équilibre transactionnel entre connaissances directes et savoirs objectivés au détriment du second, la dynamique de régulation locale confie en effet aux élus la possibilité de marginaliser l'action des personnes publiques associées dans le processus décisionnel. Le cadre particulier de négociation fixé (intentionnellement ou non) par le maire et son BET favorise ainsi la rencontre entre connaissances directes et objectivées et la plus ou moins grande prégnance de cette « doctrine territoriale ». En outre, comme nous le verrons à la section 7.3, la dynamique de régulation locale remet en cause les modalités de portage de ce savoir interprétatif.

*L'expérimentation SIU nous permet ici de conclure que le cadre de négociation de la norme locale d'urbanisme est inapte à garantir la production d'un projet d'urbanisme rural durable. Dans ce contexte de négociation, il semble que l'atteinte de cet objectif passe essentiellement par des facteurs non institutionnels qui sont la compétence individuelle et la volonté individuelle du maire<sup>512</sup>. Il révèle ainsi un second impensé des réformes de l'action de l'État qui est la non-substitution des capacités d'action entre les échelles institutionnelles. En ce sens, la régulation locale ne traduit pas seulement à un désajustement provisoire entre un retrait rapide des agents de l'État et une organisation intercommunale encore insuffisante. Elle repose en effet également sur la pratique territoriale de l'intercommunalité rurale qui fait de ces institutions une juxtaposition d'intérêts communaux. À l'échelle municipale, ni les conditions actuelles de fonctionnement, ni les effets prévisibles de la Réforme territoriale en cours, ne garantissent qu'une ingénierie intercommunale constitue un substitut efficace au retrait de l'État. La régulation locale traduit ainsi un processus « d'in-formalisation » des interactions entre acteurs qui président à la production de la norme locale d'urbanisme. Les élus locaux jouent des zones d'incertitudes issues de la vacance de l'État afin d'accroître leur latitude décisionnelle, pouvant aboutir à la marginalisation de l'action des personnes publiques associées. À l'échelle supracommunale, la dynamique de régulation locale engendre ainsi une perturbation dans la circulation des connaissances entre techniciens et produit un affaiblissement de la « doctrine territoriale ». Cette évolution ne résulte pas de changements réglementaires, mais essentiellement de la transformation des conditions de la relation qui lie la commune et la DDT. L'effacement unilatéral des agents de l'État place les élus locaux dans une position inchangée sur le plan juridique, mais bien plus centrale sur le plan symbolique et du « système d'action concret » (Crozier et Friedberg, 1977)*

Ainsi, si les élus peinent à porter des projets d'urbanisme limitant l'artificialisation des sols, c'est notamment parce que le cadre institutionnel de l'urbanisme rural ne leur permet pas de

---

<sup>512</sup> Le modèle interprétatif est assez proche d'une logique d'« empowerment » dans laquelle l'individu se prend lui-même en charge.



*s'affranchir des contraintes de la proximité avec leurs concitoyens desquels ils tirent leur légitimité politique. L'étude menée en 2006 (Bombenger, 2006) a mis en évidence que les élus ruraux sont moins en situation d'opposition, qu'en position d'attente face à des discours portant sur l'urbanisme durable. Ce serait leur faire un faux procès que d'attribuer leur incapacité à agir dans le sens d'une gestion parcimonieuse des ressources naturelles à des considérations uniquement idéologiques ou de « clientélisme politique ».*

Pour suppléer le déficit de médiation par les personnes engendré par la dynamique de régulation locale, les techniciens publics tendent à développer une médiation par les outils. Notre recherche met en évidence les conditions institutionnelles à une action efficace de ces substituts techniques.

### **7.3 Efficacité des dispositifs techniques dans la perspective d'un urbanisme rural durable**

Le troisième objectif spécifique de cette recherche questionne la capacité des dispositifs de médiation par les outils à soutenir des processus de médiation par les personnes. En interrogeant les différentes alternatives à la réduction de l'action de l'État, il met en évidence un troisième « impensé » des réformes en cours, celui de la nature de plus en plus conflictuelle d'un urbanisme durable investi de manière croissante par des enjeux environnementaux. Cette « écologisation » (Mélard, 2008a) de la planification spatiale se traduit par un durcissement des conceptions de l'urbanisme durable et engendre une tension croissante entre les échelles de l'action publique au sein desquelles les enjeux de gestion des ressources naturelles divergent de plus en plus.

Après avoir analysé la manière dont la dynamique de régulation locale porte atteinte à la circulation de la « doctrine territoriale » comme cadre interprétatif territorial de la loi (7.3.1), nous montrons à quelle(s) condition(s) les dispositifs techniques de l'action publique peuvent constituer une alternative à la remise en cause de ce savoir territorial négocié de l'urbanisme rural durable et de proposer un lien entre les échelles de l'action publique (7.3.2).

#### **7.3.1 La régulation locale comme remise en cause de la « doctrine territoriale »**

Les relations interinstitutionnelles sont limitées à des actions de production des savoirs et donc ne semblent pas encore toucher les missions territoriales. Face aux élus, chaque institution ne représente souvent qu'elle-même. La difficulté essentielle de ces agents, qu'ils relèvent de l'État,

des autres personnes publiques ou des BET, tient au fait que leur portage institutionnel est faible, voire inexistant. En effet, si l'urbanisme durable a donné lieu à la production de référentiels intermédiaires (par exemple la charte du Parc (cf. 4.1) ou les projets politiques des chambres d'agriculture), il n'est pas décliné dans des dispositifs d'intervention formalisés permettant une interprétation directe et immédiate du principe d'économie foncière ou de préservation des terres agricoles. Au contraire, l'analyse (cf. 6.3.1) a montré que l'évaluation de ces objectifs localisés se réalise essentiellement en situation d'interaction lors des rencontres entre les techniciens et la municipalité. Les oppositions sont rarement frontales et les coalitions peuvent apparaître atypiques. Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, le BET ne va pas systématiquement s'opposer aux PPA en appuyant la défense d'un héritage local par le maire commanditaire. Pratiquant récuratif des scènes d'interactions locales sur différentes communes, le BET peut dans une situation de transaction ponctuelle, avoir tendance à appuyer la position des administrations. Par sa connaissance des acteurs et des situations, il sait que la non-prise en compte de telles demandes pourrait aboutir à des difficultés ultérieures. En ce sens, il faut se rappeler que le BET a un objectif propre indépendant de l' élu. Il souhaite l'approbation du PLU la plus rapide possible sans recours ou contestation pour éviter les reports de délais et l'augmentation des jours d'intervention que la commune ne souhaite pas toujours rémunérer.

Pour les techniciens, la légitimité de leur action semble ainsi moins reposer sur les élus de leurs institutions ou leur hiérarchie que sur une dynamique collective basée sur l'efficacité de leur intervention au cours du processus d'élaboration du projet communal. La reconnaissance de cette efficacité est basée sur la congruence des points de vue entre techniciens publics. Dès lors, la « bonne action » est celle qui répond à l'objectif institutionnel commun de gestion parcimonieuse du foncier tout en étant endossable pour le maire. Pour justifier des orientations de leurs savoirs d'action, les techniciens s'appuient sur leurs pratiques communes au sein d'autres territoires. La dynamique mobilise ces réseaux informels d'interconnaissance professionnelle (cf. 7.2.2.1) dans lesquels les relations de gré à gré se font par des échanges téléphoniques, l'envoi préalable des avis écrits ou encore des discussions en aparté avant ou après les réunions. Ces dernières constituent des scènes de « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, cf. 5.2.2) dans lesquelles s'établissent des stratégies d'alliance, mais également la confrontation de points de vue. Ce faisant, ils vont construire la « doctrine territoriale » tout en la véhiculant.

La régulation locale remet cependant en question la circulation de cette connaissance interprétative. En effet, le recentrage de l'action de l'État et un cadre de négociation dont les frontières sont renégociables par le maire réduisent les occasions d'interaction entre acteurs. Ainsi, la dynamique de régulation locale appauvrit les interprétations croisées entre acteurs et réduit l'efficacité de la « doctrine territoriale » comme savoir d'action. Concrètement, l'affaiblissement de cette interprétation territoriale de la loi pourrait aboutir à un accroissement des évaluations contradictoires entre techniciens. Or, pour les élus municipaux, l'intervention des personnes

publiques constitue une caution de légitimation des décisions et comble partiellement un déficit de moyens d'intervention locale (cf. 7.1.3.2). La remise en cause de l'équilibre entre héritages locaux et prise en compte des objectifs de durabilité risque encore de s'accroître.

### 7.3.2 Les outils techniques comme alternatives à l'action des services déconcentrés

La dynamique de régulation locale prive un peu plus les territoires ruraux d'une ingénierie urbanistique déjà limitée. Le repositionnement des moyens de l'État est beaucoup plus rapide qu'un hypothétique développement des capacités techniques des intercommunalités rurales dans le champ de l'urbanisme. Or le repositionnement des moyens de l'État ne sera sans doute pas compensé à l'échelle intercommunale. En effet, la régulation locale ne résulte pas directement d'un transfert de compétences dans le cadre d'une nouvelle phase de la décentralisation, mais d'une réorganisation des moyens déconcentrés de l'État jusqu'alors mis à disposition des communes. Trois alternatives, non exclusives l'une de l'autre, semblent s'esquisser en lien avec la question de la prise en compte de l'intérêt général et de la légitimation de la norme locale d'urbanisme : l'assermentation des techniciens (7.3.2.1), le développement des référentiels techniques d'action publique (7.3.2.2) et la généralisation des dispositifs intercommunaux de schémas de cohérence territoriale (7.3.2.3).

#### 7.3.2.1 La piste de l'assermentation des techniciens

La dynamique de régulation locale met en évidence la nécessité pour les élus locaux de trouver institutionnellement la légitimité et techniquement les compétences pour exercer leurs prérogatives en matière d'urbanisme. La « prise » conditionne l'exercice d'une autorité politique locale en la matière. C'est ici que le couple élu-technicien prend tout son sens (Olive *et al.*, 2006). Si les agents de l'État disposent d'une présomption de légitimité renforcée par la forme juridique de leur action (Chevallier et Loschak, 1982, cf. 7.2.1.3), les agents territoriaux, et a fortiori les techniciens des BET, sont quant à eux dans une posture plus ambivalente, tant dans leur reconnaissance par les élus que vis-à-vis de la population et des propriétaires fonciers. Or la régulation locale remet en cause la continuité de l'action territoriale des agents des DDT et porte ainsi atteinte à la circulation de la « doctrine territoriale » comme prise en compte d'une exigence de durabilité saisie par le droit (cf. 7.3.1). Une hypothèse de compensation aux effets du recentrage de l'action de l'État passe alors par l'assermentation des techniciens se substituant aux agents déconcentrés. Une analyse portant successivement sur les BET, sur les agents intercommunaux et sur les techniciens des institutions intermédiaires montre cependant que cette assermentation pose

la question de l'autonomie décisionnelle des personnels concernés et de leurs institutions d'appartenance.

*Les BET.* Le recentrage de la commande publique par les services des DDT s'accompagne d'un recours croissant à l'intervention libérale. Or cet appel à l'expertise privée apparaît comme une alternative limitée. Les conditions de mise en œuvre de la mission du BET ne favorisent pas un travail territorial approfondi et la prise en compte des enjeux de durabilité. En effet, l'interaction entre BET, élus et PPA est discontinue, limitée à des réunions de deux heures, et restreinte à la durée du marché d'élaboration du PLU (cf. 5.3.1.2). Faiblement impliqués dans le local, les BET ne rendent compte de leur mission qu'au maire. Or l'étude a mis en évidence la situation d'ambivalence dans laquelle se trouvait ce commanditaire, tiraillé entre la prise en compte des héritages et celle des doléances extérieures à la commune. Le BET n'est donc pas directement responsable de la qualité du travail fourni. En outre, le dispositif de qualification professionnelle demeure facultatif, peu investi par les praticiens et méconnu des élus. S'il peut avoir un impact sur les niveaux de compétence et de formation des praticiens, ce dispositif n'a pas d'effet sur la qualité des prestations réalisées. En ce sens, les pratiques actuelles d'évaluation des PLU (cf. 6.3.1) ne sont pas satisfaisantes car elles laissent une place centrale à la dynamique d'interaction entre acteurs au détriment de son contenu. De notre point de vue, ces quelques arguments remettent en cause les présupposés d'une libéralisation de la commande publique présentée comme positive. Dans notre champ d'analyse, l'externalisation vers le privé ne semble pas plus efficace que la réalisation directe des projets par les agents publics. L'inefficacité révélée de l'action des BET dans le domaine de l'urbanisme réglementaire n'est pas simplement liée à ces acteurs (leurs compétences, leur organisation, etc.), mais surtout aux mécanismes qui fondent l'intérêt à agir des différents protagonistes du PLU tout comme à l'absence de responsabilité qui accompagne les interventions de ces prestataires privés.

*Les communautés de communes.* Contrairement aux conclusions de la recherche menée sur des communes appartenant à des territoires plus urbanisés rattachés à une communauté urbaine ou d'agglomération (Olive *et al.*, 2006), notre analyse met en évidence la faible insertion de l'institution intercommunale rurale dans la régulation territoriale de l'urbanisme. La plupart des EPCI ne possèdent ni la capacité technique, ni la légitimité institutionnelle pour permettre au processus d'élaboration de la norme locale d'urbanisme de s'émanciper de l'influence des services de l'État. En effet, l'intercommunalité rurale porte avec elle les suspicions de conflits d'intérêts nées de la proximité municipale entre élus et usagers de l'espace. Le paragraphe 7.1.2.2 a mis en évidence que le mode de désignation des futurs conseillers communautaires induit par la Réforme territoriale de 2010 risque d'accroître encore cette défiance. Parallèlement, la réforme du droit de l'urbanisme du 12 juillet 2010 encourage l'urbanisme intercommunal, mais laisse aux élus la

possibilité de réaliser des PLU communaux. Sans dispositif incitatif fort, et notamment financier, il est peu probable que les PLU intercommunaux se développent rapidement dans les prochaines années, sachant qu'ils constituent l'une des dernières compétences propres à la commune. En outre, cette compétence permet aux élus municipaux d'exercer un rôle d'influence notable au sein de la population. Par ailleurs, les « agents de développement » de l'intercommunalité rurale occupent souvent des missions aux contours flous et peu explicites, définis sur des injonctions globales (cohésion sociale, développement durable, etc.) (Jeannot, 2005), sans contenu opérationnel structuré autour de la gestion des ressources territoriales.

*Les institutions intermédiaires.* Les effets conjoints de la décentralisation et du recentrage de la déconcentration ont comme effet paradoxal de renforcer les possibilités d'action des acteurs intermédiaires tout en réduisant leurs ressources d'intervention. En effet, alors même que la scène d'action publique restreint la place de l'État et semble ouvrir un espace de partenariat territorial, la confiscation du cadre d'interaction permet au maire de marginaliser l'action des chambres d'agriculture et du Parc (cf. 6.1.2.2 et 6.1.2.3). Ainsi, si la procédure de consultation des personnes publiques oblige à une intervention minimale des PPA sur le PLU arrêté sous peine de nullité juridique, elle n'oblige pas une prise en compte des remarques transmises.

Les agents de ces institutions ont généralement des missions spécialisées ciblées sur l'urbanisme. Historiquement, ces dernières sont en croissance dans la mesure où l'urbanisme en milieu rural n'est devenu un enjeu d'action publique que depuis une dizaine d'années (cf. 4.1). Les techniciens intervenant en urbanisme réglementaire sont cependant encore peu nombreux<sup>513</sup> et leur champ de compétences couvre souvent un vaste territoire de plus d'une centaine de communes. Par ailleurs, ils sont suspectés de véhiculer des intérêts corporatistes ou catégoriels opposés aux objectifs de développement des municipalités<sup>514</sup> (cf. 6.1.1.2) ou même à l'intérêt général<sup>515</sup>.

*Assementer qui et auprès de qui ?* Le recentrage des missions des agents de l'État pose la question de la stabilisation de l'action de ces acteurs techniques de substitution à travers l'institutionnalisation de leurs pratiques. L'expérimentation SIU confirme en effet le rôle central des agents publics dans la prise en compte d'une problématique de gestion foncière économe. Les techniciens institutionnels sont les « passeurs » (Marié, 1989) vers le local d'un savoir interprétatif de l'urbanisme durable. La pérennisation du réseau informel porteur de la « doctrine territoriale » nécessite de compenser le repositionnement de l'État par d'autres acteurs « passeurs ».

L'assementation des techniciens des BET, des intercommunalités ou des institutions intermédiaires pourrait apparaître comme une solution alternative pour assurer la circulation des

<sup>513</sup> Un, deux ou trois dans les établissements impliqués dans l'expérimentation SIU.

<sup>514</sup> Par exemple un Parc qui constitue pour de nombreux élus un opérateur environnemental limitant les possibilités d'action communale.

<sup>515</sup> Cf. au paragraphe 5.1.2.3, le discours des agents des DDT sur la neutralité des chambres d'agriculture.

connaissances objectivées d'urbanisme durable. Cependant, l'analyse de la posture sociale de ces différents acteurs pose la question du référentiel d'action de l'agent assermenté et de la légitimité politique et juridique de son intervention. Pour respecter le principe d'autonomie de gestion des collectivités, il est exclu d'assermenter des agents des régions et des départements. Dès lors, seuls les agents des parcs naturels régionaux, des chambres d'agriculture ou des syndicats mixtes de SCOT sont susceptibles de jouer ce rôle qu'à la condition de s'émanciper des jeux de domination et d'instrumentalisation politique de leurs institutions d'appartenance. Or, cette nécessité est peu probable dans la mesure où les assemblées délibérantes de ces institutions sont composées en majorité, voire exclusivement, de représentants des conseils municipaux.

L'assermentation est censée garantir le suivi d'une ligne directrice claire. Mais ces différents acteurs intermédiaires sont impliqués dans des processus d'interprétation catégorielle et/ou sectorielle de la loi. Or cette recherche a mis en évidence l'incapacité des acteurs territoriaux à produire des référentiels institutionnels d'urbanisme durable (cf. 4.1 et 6.3.1). L'assermentation qui pourrait être envisagée comme une alternative au recentrage de l'État dans une optique d'aide à l'interprétation des connaissances objectivées de l'urbanisme durable, nécessite alors au préalable la définition d'un référentiel territorial. À quelle(s) condition(s) le dispositif de schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-il susceptible de répondre à cet enjeu ?

#### 7.3.2.2 Le SCOT, une alternative à la dérégulation de la « doctrine territoriale » ?

La loi du 12 juillet 2010 a renforcé la portée réglementaire des SCOT (cf. 5.3.3.2). En leur imposant la définition d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, le législateur a souhaité renforcer l'évaluation de la mise en œuvre des engagements territoriaux. Dubois (2009, p.136) observe cependant que les premiers schémas de cohérence territoriale sont des collections d'intérêts communaux juxtaposés bien plus que des projets territoriaux communs. Il explique l'incapacité des SCOT à devenir des projets réellement supracommunaux par deux raisons essentielles.

(1) Face au risque de contrainte sur leur développement urbain résidentiel, les maires ont cherché à surestimer leurs besoins fonciers d'urbanisation plus que ne le commandaient leurs projets municipaux.

(2) Surtout, le comité syndicat du SCOT composé exclusivement d'élus locaux, « montre la difficulté pour un élu communal de s'emparer d'une problématique générale d'aménagement empiétant sur des territoires communaux voisins [...] à la fois par réflexe culturel et par peur d'être à son tour censuré » (Dubois, 2009, p.136-137).

Dubois analyse ainsi la perfectibilité des SCOT comme un problème institutionnel récurrent de la dynamique française de décentralisation. C'est la croyance « naïve » que les différentes échelles institutionnelles entretiennent entre elles « un intérêt commun à agir qu'il suffit de trouver par la mise en place d'instances de concertation ou de conventionnement » (p.139). Dès lors, l'efficacité de la planification supracommunale repose sur l'idée d'une bonne volonté des élus locaux et de leur intérêt à restreindre leur autonomie décisionnelle au profit d'un projet commun (p.138). Or dans le système politique de la décision territoriale, aucun acteur politique local n'a un intérêt ici et maintenant à une gestion parcimonieuse de la ressource foncière dont la mise en œuvre entraînera inmanquablement des tensions voire des conflits dans la fixation des droits à construire.

La proximité amplifie en effet la prise en compte des intérêts particuliers des propriétaires. Le SCOT illustre ainsi l'exemple récurrent d'outils censés constituer des réponses vertueuses basées sur le partenariat et la négociation, mais dans lesquels aucun acteur n'est porteur des enjeux d'urbanisme durable. Le législateur présuppose que ce rôle est dévolu aux élus, mais leur position dans un cadre de proximité sociale ne leur permet pas d'endosser cette responsabilité. Si une étude approfondie des processus d'élaboration des SCOT semble nécessaire, il apparaît dès à présent qu'ils sont dans une dynamique assez similaire aux difficultés observées dans la gouvernance intercommunale des PLU. À la fois chargés de l'élaboration et de leur mise en œuvre, les maires ruraux se retrouvent dans la situation paradoxale où ils ont la responsabilité de s'autoréguler collectivement dans un projet intercommunal tout en étant les représentants de leur commune pour maximiser ses potentiels de construction. Comme de manière générale, le SCOT n'est pas opposable aux autorisations du droit des sols, mais seulement aux documents administratifs (notamment le PLU), maximiser l'enveloppe constructible à cette échelle permet à l' élu communal d'accroître sa latitude interprétative. Or, le refus des contraintes externes et le maintien d'une autonomie décisionnelle communale sont justement les griefs soulevés par les élus locaux (Bombenger, 2006), tant vis-à-vis du projet de charte du Parc (cf. 4.1), que des objectifs qui président à l'élaboration du PLU.

« Ce que j'attends... surtout, j'attends de l'assistance technique, que ça. Surtout pas d'engagements à long terme. Je vais parler de l'assistance technique. On a besoin là de beaucoup d'idées, dans tous les sens. Que ce soit... d'originalité.

[...]

Pas d'engagement qui apporterait des restrictions au pouvoir du maire ou au pouvoir de ... oui, on va dire aux pouvoirs du maire... surtout pas pour mes successeurs.<sup>516</sup> » (MAI 88)

Pour Dubois (2009, p.139), ce principe récursif de la décentralisation, tendant à confier simultanément à des élus une responsabilité à deux échelles territoriales différentes, montre la

---

<sup>516</sup> Entretien individuel réalisé en novembre 2008 à la mairie de COM 88.



« naïveté » ou l'« optimisme » du législateur qui place à chaque fois (entre PLU et SCOT, entre PLU et intercommunalité, etc.) les élus municipaux dans une situation de conflit d'intérêts autour de leur échelle d'action territoriale et de légitimité.

Or la dynamique de régulation locale vient renforcer l'introuvable synthèse local-global. En confiant aux élus locaux la maîtrise du cadre organisationnel de la négociation, elle réduit la possibilité d'expression des contre-pouvoirs institutionnels des personnes publiques associées. Le SCOT aboutit alors à des compromis transactionnels maximisant les intérêts communaux. Et cette dynamique « localiste » du SCOT est d'autant plus prégnante que les membres du comité syndical du schéma sont désignés en leur sein par les équipes municipales ainsi que parmi les représentants des communes au sein des structures intercommunales. Loin de répondre à cet enjeu de conflit d'échelles, la réforme du 16 décembre 2010 renforce encore cette situation en réduisant la légitimité d'un intérêt intercommunal différent de la somme des intérêts municipaux. Symboliquement, en désignant les conseillers communautaires au suffrage universel dans le cadre de l'élection municipale, elle les rend encore un peu plus dépendants de leurs attaches communales.

Notre recherche montre donc que la mise en œuvre d'un urbanisme rural durable n'est pas basée sur des règles institutionnelles, mais sur la bonne volonté ou la pression sociale qui pèse sur les élus locaux. Dans les espaces fortement investis institutionnellement, la négociation du PLU rassemble parfois plus de trente acteurs en réunion de consultation des PPA (Olive *et al.*, 2006, p.71). Les grandes communes dotées de moyens techniques internes ont tendance à minimiser l'action des PPA ressentie comme une intrusion illégitime dans leurs affaires internes. Au contraire, les communes plus petites recherchent dans la multiplication des réunions une confirmation par les acteurs techniques institutionnels de la légitimité de leur décision interne.

Or la multiplicité de ces partenaires revendiquant des enjeux supracommunaux accroît la nécessité pour les élus du SCOT de nuancer leurs intérêts municipaux. Les élus de ces territoires sont en effet placés dans une obligation tacite de partenariat dans la mesure où ces institutions intermédiaires (régions, départements, EPCI, etc.) accompagnent et cofinancent la mise en œuvre des équipements prévus par le SCOT, le PLU ou dans d'autres domaines. Les techniciens y jouent un rôle de « traducteur-négociateur » du développement durable vis-à-vis des élus (Olive *et al.*, 2006, p. 80).

Dans les espaces moins dotés en institutions, qui correspondent généralement à des espaces plus ruraux, le recentrage de l'action de l'État n'est pas compensé par une technicité alternative. Les élus se retrouvent donc dans une situation plus ambiguë dans la mesure où les contre-pouvoirs exercés par les techniciens sont restreints par une ouverture du jeu institutionnel qui n'associe qu'un nombre restreint d'acteurs évoluant hors de la sphère municipale. Reignier (2002a) avait bien montré en ce sens qu'à la fin des années 1990, l'urbanisme demeurait régulé entre les élus municipaux et les techniciens de la DDE. Dans ce cadre, la réforme territoriale du 16 décembre



2010 risque de restreindre encore davantage la présence de techniciens des institutions intermédiaires susceptibles de nuancer les objectifs communaux des élus lors des réunions d'association des personnes publiques à l'élaboration du SCOT. En effet, cette réforme prévoit dès 2014 le remplacement des conseillers régionaux et des conseillers généraux par des conseillers territoriaux, siégeant à la fois à l'assemblée départementale et régionale. Ce faisant, elle transpose à l'échelle départementale et régionale le dilemme identifié entre commune et intercommunalité dans la définition d'un intérêt territorial. Elle pourrait faire de l'échelon régional une juxtaposition des objectifs départementaux. En effet, la notion de « blocs de compétences » dans la répartition des domaines d'intervention entre régions et départements n'est pas un principe strict. C'est ainsi que le nouveau dispositif de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOCMS), approuvé par délibérations concordantes de la région et des départements, devra établir la répartition des moyens et des financements entre ces niveaux de collectivité au maximum six mois après l'élection des conseillers territoriaux<sup>517</sup>. Selon le rapport Lefèvre (2011, p.17), ce SOCMS portera « au moins sur le développement économique, la formation professionnelle, la construction et l'entretien des collèges et des lycées, les transports, les infrastructures, voiries et réseaux, l'aménagement des territoires ruraux et les actions environnementales. Il peut également concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements. » L'alinéa VI de l'article 73 de la loi de réforme des collectivités territoriales<sup>518</sup> reporte ainsi à l'échéance 2017, soit dans un délai de deux ans suivant son entrée en vigueur, la clarification des blocs de compétences entre départements et régions.

Concrètement, le cadre du SCOT laisse aux élus locaux une marge de liberté dont les contre-pouvoirs sont limités. Dans le couple élu-technicien, une plus grande prise en compte des enjeux de gestion parcimonieuse des sols repose sans doute plus fréquemment sur les techniciens que sur le personnel politique. C'est d'autant plus vrai dans ces espaces ruraux sont faiblement dotés en institutions, caractérisés par une non-substitution de l'action des agents de l'État et par une plus forte proximité des élus avec les usagers de l'espace. La mise en œuvre de la Réforme territoriale à l'horizon 2015 dans un contexte de régulation locale risque d'accroître encore la carence technique de ces territoires en réduisant la capacité d'action des acteurs intermédiaires que sont le

<sup>517</sup> Selon l'article L.1111-9 du Code général des collectivités territoriales À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à défaut d'adoption d'un SOCMS, la loi prévoit l'interdiction du cumul des subventions d'investissement ou de fonctionnement des départements et des régions à un projet communal ou intercommunal. Selon l'article L.1611-8, cette règle ne s'applique pas aux communes de moins de 3 500 habitants, aux EPCI de moins de 50 000 habitants ainsi qu'aux subventions en matière de tourisme, sport et culture. Consultés sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011.

<sup>518</sup> L'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 stipule ainsi que « VI. Avant la fin de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur du présent article, un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations compétentes de l'État et présidé par un représentant élu des collectivités territoriales procède à l'évaluation de la mise en œuvre des articles L.1111-4, L.1111-8, L.1111-9, L.1111-10, L.1611-8, L.3211-1 et L.4221-1 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue des articles 73 à 77 de la présente loi, et propose les mesures d'adaptation qu'il juge nécessaires. Un décret en Conseil d'État détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de ce comité. Le rapport établi par ce comité est transmis au Premier ministre ainsi qu'au Parlement. Au vu de ce rapport et dans les six mois qui suivent sa transmission, la loi précise et adapte le dispositif de répartition des compétences des collectivités territoriales. VII. Le présent article entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 ». Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 5 août 2011.

département et la région. Elle renforcerait alors la concentration dans les mains du maire des pouvoirs de définition, de mise en œuvre et de contrôle de la norme locale d'urbanisme, situation dénoncée dès 1992 par le Conseil d'État (cf. 1.2.3). Elle donne en effet à ces derniers, à travers le dispositif de SCOT, une liberté accrue dans la formalisation légale de la « doctrine territoriale » qui vient s'imposer au contenu des PLU dans un rapport juridique de compatibilité.

Si le cadre institutionnel de négociation du SCOT n'apparaît pas comme un substitut efficace à la prise en compte d'un urbanisme durable, l'alternative pourrait alors venir du développement de nouvelles modalités d'action de l'État, nécessitant une présence moins continue dans les communes. C'est le cas des outils techniques de l'urbanisme.

### 7.3.2.3 Les dispositifs techniques comme alternative à une régulation par les personnes

L'hypothèse de régulation locale met en évidence un retrait des agents de l'État et une réelle difficulté à leur substituer un acteur légitime au sein du personnel technique présent en milieu rural. Si les agents de l'État ont été peu présents dans nos trois terrains d'expérimentation, les rencontres ciblées ont permis de mettre en évidence des réponses territoriales envisagées pour combler la diminution de leurs moyens d'action dans le cadre de la réorganisation des services. C'est le cas du Bureau urbanisme de la DDT 68 et de celui de la DDT 88 (cf. cas n°5, paragraphe 5.3.2.2).

Dans les deux cas, les agents publics proposent des outils dont l'usage ne nécessite qu'une technicité faible. En effet, les critères de calcul sont significativement les mêmes : croissance de population, estimation du foncier disponible, besoins en logements. Ils se distinguent par leurs précisions. Dans le cas vosgien, la méthode tient compte du desserrement des ménages. Dans le cas haut-rhinois, la grille s'appuie sur une répartition du type de logements en trois catégories (collectif, intermédiaire, individuel), alors que la grille vosgienne ne distingue que deux niveaux. La comparaison des grilles présentées par la figure VII-1 met en évidence un décalage manifeste dans les surfaces moyennes affectées par type de logement. Deux facteurs expliquent cette situation. Le premier est d'ordre patrimonial. Historiquement, l'Alsace est caractérisée par un mode d'urbanisation relativement dense comparativement aux villages vosgiens. Mais surtout, les deux situations mettent en évidence des modalités d'usage différenciées des outils.

Dans le cas haut-rhinois, le portage de la démarche est unilatéral, réalisé par le Bureau urbanisme de la DDT. Le chef de service a créé un outil pour répondre à l'absence de référentiel territorial de l'État et à l'incapacité organisationnelle de participer à toutes les réunions d'élaboration et de révision de PLU. Ainsi, la grille a été conçue en tenant compte de ces considérations gestionnaires : sa mise en œuvre ne nécessite qu'une participation des agents de la

DDT réduite à deux réunions communales. L'estimation du potentiel foncier communal est présentée dans le cadre de l'association de l'État à l'élaboration du PLU à la fin du diagnostic du PLU et avant les travaux du projet d'aménagement et de développement durable. Ensuite, la DDT s'appuie sur cette évaluation pour analyser la prise en compte du principe d'économie foncière par le projet communal. Les agents de la DDT interviennent alors dans le cadre de l'association des PPA, tout en préfigurant le contrôle de légalité. Par conséquent, la latitude interprétative des élus est limitée à la fixation d'un seul critère portant sur la part relative de chaque type de logement.

Figure VII- 1. Comparaison des grilles de calcul foncier utilisées par les DDT 68 et 88

Surface théorique en m <sup>2</sup> par (avec application du correctif de rétention foncière)	Grille SCOT Vosges centrale	Grille DDT du Haut-Rhin
Logement individuel	833 (1 666)	750 (938)
Logement intermédiaire	ne s'applique pas	500 (625)
Logement groupé	400 (800)	150 (188)
Correctif de rétention foncière <sup>519</sup>	X 2 <sup>520</sup>	X 1,25 <sup>521</sup>

*Commentaire : entre les deux départements, les surfaces par type de logement varient d'un facteur 1,7 à 4 (en appliquant le correctif de rétention foncière). Cette situation démontre la pertinence de la notion de « doctrine territoriale » de l'urbanisme comme interprétation spécifique des dispositions législatives. On notera par ailleurs que la moyenne territoriale des surfaces constatées lisse la diversité des pratiques foncières observées à l'échelle communale ou supracommunale. Ainsi, dans les secteurs où les coûts d'acquisition du foncier à bâtir sont les plus élevés, généralement où les enjeux d'étalement sont les plus forts, ces surfaces moyennes surévaluent largement les possibilités financières d'acquisition foncière par les futurs propriétaires. Dans ces secteurs à enjeux, ces outils n'ont donc qu'un impact marginal sur la limitation de l'artificialisation des sols.*

DDT du Haut-Rhin, document remis le 14 janvier 2011.

SCOT des Vosges Centrale, document d'orientation générale approuvé le 10 décembre 2007, p.15.

Dans le cas de la DDT 88, la grille du SCOT des Vosges Centrales est un référent multilatéral, légitimé par les élus des 103 communes du syndicat et par les personnes publiques associées. Elle est utilisée par les agents de l'État comme référence d'aide aux élus. Les critères de la grille résultent d'un travail d'arbitrage politique. Les élus des 103 communes qui ont adopté ce projet sont dans une démarche de justification basée sur l'énonciation d'un discours de durabilité. Comme le souligne un agent de la DDT 88, s'il y a effectivement une réduction de la consommation foncière, les enveloppes constructibles légitimées par le SCOT demeurent importantes.

La mise en parallèle de ces deux dispositifs met en évidence la capacité de légitimation des décisions portée par ces dispositifs. Dans les deux cas, ces derniers sont réputés mettre en œuvre un urbanisme durable :

<sup>519</sup> La surface théorique nécessaire pour accueillir la population est modulée par un correctif de rétention foncière. Celui-ci permet de prendre en compte le fait que les propriétaires ne souhaitent pas nécessairement vendre ou construire. Un coefficient de 2 signifie que pour 1 000 m<sup>2</sup> vendus, 1000 m<sup>2</sup> ne se vendront pas. Dès lors, les communes ont la possibilité de multiplier par deux la surface théorique inscrite au document d'urbanisme.

<sup>520</sup> Pour les communes de plus de 500 habitants.

<sup>521</sup> Pour les nouvelles zones à urbaniser. Pour les zones urbanisées déjà existantes, le coefficient est de 20 %.

(1) dans le cas haut-rhinois, parce que la mission historique de l'État est de mettre en œuvre la loi et que celle-ci vise un urbanisme durable ;

(2) dans le cas vosgien, parce que le dispositif élaboré par les élus est légitimé par la validation des agents de la DDT 88.

Mais l'acceptation de ces dispositifs résulte sans aucun doute du fait qu'ils ne portent pas atteinte aux pratiques des communes. Au contraire, le dispositif institutionnel d'action de l'État (cas haut-rhinois) et celui de SCOT (cas vosgien, appuyé sur l'approbation des PPA) confortent des pratiques existantes tout en les présentant sous l'angle de la durabilité.

Même si l'État n'abandonne pas entièrement sa fonction de production de l'action publique territoriale, les dispositifs proposés par les agents se caractérisent à la fois par leur valeur injonctive auprès des élus et leur faible degré d'institutionnalisation interne au sein de l'administration déconcentrée de l'État. À l'opposé d'une action coordonnée entre agents publics, la différenciation territoriale de l'action des services déconcentrés se confirme. Cette adaptation territoriale est basée sur un compromis transactionnel tacite entre élus et agents publics où l'objectif semble moins la mise en œuvre d'une action résolument volontariste pour limiter l'étalement urbain que la standardisation des objectifs fonciers communaux autour d'une moyenne des pratiques constatées à l'échelle supracommunale (Vosges), voire départementale (Haut-Rhin). Le processus de territorialisation de l'action de l'État à travers les outils met ainsi en évidence une continuité dans la relation d'interdépendance entre agents déconcentrés et élus municipaux dans les territoires ruraux. Les acteurs intermédiaires ne constituent pas des substituts efficaces au recentrage des services déconcentrés. Dès lors, l'État local et les élus municipaux poursuivent leur relation de légitimation réciproque observée dans la dynamique de co-administration de l'action publique. Mais celle-ci apparaît de plus en plus précaire. Les outils techniques jouent quant à eux, un rôle de formalisation des objectifs à atteindre pour les communes. Mais cette dynamique de substitution de la médiation directe par les personnes ne fonctionne que dans la mesure où les engagements portés par ces outils ne restreignent que marginalement les pratiques communales et la prise en compte des héritages locaux.

Or ce mode de gestion des enjeux territoriaux à distance se heurte rapidement à la complexité de la connaissance spatiale qui se caractérise par sa dimension quantitative et qualitative. Trois caractéristiques des projets d'urbanisme questionnent l'efficacité et la pérennité d'une régulation de la planification territoriale par les outils techniques.

(1) Si la gestion quantitative du stock foncier semble faire l'objet d'une attention marquée des acteurs de l'urbanisme communal, la répartition spatiale des enjeux pose également question. Pour le moment, la commune reçoit notamment, à travers le « porter à connaissance » une série d'informations sur la nature et l'emprise des terrains non constructibles du fait de leur zonage environnemental. Ces périmètres sont présentés par l'État comme des contraintes de non-

constructibilité plus ou moins impératives en fonction de leur nature ou des études d'impacts environnementales nécessaires. Les élus locaux raisonnent ainsi leur développement urbain sur les espaces vides. Par exemple, si la construction en zone Natura 2000 n'est pas formellement interdite, elle est soumise à une étude d'impact environnementale. Or pour les communes rurales, de telles études ont un coût qu'elles ne peuvent pas toujours assumer. Dans l'incapacité de financer de telles études, elles renoncent à imaginer un quelconque projet sur ces secteurs. La multiplication de ces zonages<sup>522</sup> pose un problème croissant de hiérarchisation des priorités pour les élus locaux. Jusqu'à récemment, la priorisation des zonages était définie d'un commun accord avec les agents de la DDT. Dans le cadre de la régulation locale, la prise en compte des périmètres repose de moins en moins sur leur valeur juridique ou scientifique. Les élus, conseillés par leur maîtrise d'œuvre, priorisent les usages en fonction des risques contentieux, des contraintes administratives ou procédurales ou encore de la participation effective aux réunions PPA des institutions porteuses de ces périmètres. La valeur de l'information est alors interactionnelle avant d'être cognitive.

(2) Notre recherche a mis en évidence le rôle des facteurs compétence et légitimité à agir pour expliquer le positionnement des élus vis-à-vis des objectifs de l'urbanisme durable. Or ils expriment également une distance relative au contenu cognitif des normes véhiculées par les acteurs. Plus les positions des différents protagonistes sont radicalisées, plus le compromis transactionnel sera complexe dans un processus d'hybridation des savoirs. La radicalité s'exprime à la fois par l'intensité des positions, mais aussi par leur étendue. Pour le dire autrement, un outil comme la grille de potentiel foncier présenté par la DDT 68 peut devenir un support de radicalisation si les critères pris en compte ne s'appuient plus sur un relevé des pratiques départementales constatées, mais sur des chiffres de densité plus restrictifs par type de logement.

(3) Les modalités d'instruction des permis de construire au regard du contenu du PLU posent la question de la territorialisation différenciée du zonage et du règlement. Le plan est par essence un mode d'organisation de l'espace emportant une représentation du territoire par la différenciation des usages des sols. Le texte se caractérise par son contenu essentiellement juridique et sa faible sensibilité aux circonstances territoriales. Alors que l'image spatiale ne nécessite aucune interprétation et peut être appréhendée directement, le règlement impose une capacité interprétative entre un projet et un contenu juridique qui n'entretient qu'une relation limitée avec le projet territorial qu'il est pourtant censé décliner. Une alternative est cependant possible et définit deux idéaux-types de règlement. Dans le modèle formel de règlement, l'énoncé des règles traduit à la lettre la déclinaison du projet politique dans le permis de construire. L'interprétation du projet territorial est faite a priori et de manière définitive lors de l'élaboration

---

<sup>522</sup> Notamment compatibilité SAGE et des zonages agricoles dans le PLU (Grenelle II et loi de modernisation agricole)

du document d'urbanisme. Dans le modèle idéal du règlement, le permis de construire n'est pas instruit par rapport à un règlement défini préalablement (à l'exception des considérations purement techniques), mais l'implantation du projet est négociée en contexte au regard du projet territorial de la commune entre le pétitionnaire du droit des sols et les représentants de la municipalité, élus et techniciens. Alors que le premier modèle impose la conformité juridique et administrative des pièces du dossier à un règlement abstrait, le second négocie l'insertion de la construction dans son environnement territorial. Le modèle français est très largement celui du règlement formel. Le Voralberg (Autriche) présente l'exemple d'un modèle idéal. Dans son projet de charte, le Parc souhaite expérimenter avec les communes volontaires un modèle hybride appelé « commissions pré-permis ». Avant le dépôt du permis de construire, ce dispositif propose aux futurs constructeurs de discuter, avec les élus municipaux et un architecte-conseil mandaté, de l'insertion de leurs projets de construction dans l'environnement territoriale et de son adéquation avec les objectifs de la commune. L'enjeu est de proposer d'éventuels amendements au projet. D'un point de vue de l'accompagnement, ce type de démarche suppose la disponibilité des élus, mais aussi d'un conseil technique. Il nécessite donc la mise en place d'une ingénierie territoriale en urbanisme pour les communes rurales.

*Nous pouvons ici conclure cette section 7.3 sur les conditions d'efficacité des dispositifs techniques de l'urbanisme. L'expérimentation SIU illustre le rôle ambivalent des outils dans la dynamique de transaction sociale issue de la régulation locale. En effet, ce sont moins les caractéristiques techniques de l'outil que la fonction sociale qui leur est attribuée qui positionne le rôle des savoirs médiatisés par ces dispositifs. La médiation par les outils n'est donc pas exclusive d'une médiation par les personnes. Deux modalités idéales-typiques de médiation personnes - outils peuvent être explicitées.*

*(1) Lorsque le dispositif technique proposé est médiatisé dans une relation partenariale, l'efficacité de l'outil repose sur sa « prise », c'est-à-dire sa contribution à légitimer et à fournir aux acteurs les ressources d'action concrète auprès des publics cibles. La médiation repose alors sur une dynamique conjointe de continuité et de rupture avec les pratiques déjà à l'œuvre sur le territoire. La prise s'appuie en effet sur une dynamique d'analogie à une situation existante. Ce processus explique pourquoi dans un cadre de partenariat, le changement dans les processus ou les contenus de l'action publique locale se déroule rarement de manière brutale. Pour être accepté et acceptable, la marge de manœuvre de l'acteur procède par effet de captation des champs de pratiques les plus immédiatement périphériques à sa propre trajectoire d'action. La prise s'appuie alors sur les effets de proximité sociale à travers un jeu de reconnaissance, par les acteurs, de la*



*légitimité et de la capacité à agir de l'autorité publique locale. Par conséquent, l'efficacité de cette dynamique a pour corollaire un degré d'innovation limité.*

*(2) À l'inverse, lorsque le dispositif technique est médiatisé dans une relation coercitive, la rupture avec les pratiques établies peut être plus brutale. L'acteur agissant s'appuie non plus sur une légitimité négociée, mais sur l'imposition de la relation d'autorité. Il arrive alors fréquemment que les fondements du déplacement cognitif soient extérieurs à l'objet sur lequel porte le changement. C'est par exemple le cas des services de l'État qui agissent de manière unilatérale par l'imposition d'une nouvelle réglementation. Pour ces acteurs, le chaînage temporel des relations importe donc moins que la reconnaissance de leur autorité.*

*Dans le jeu transactionnel, ces phases de médiation partenariales et coercitives se succèdent. La dynamique de régulation locale porte cependant atteinte à la médiation partenariale dans la mesure où la réorganisation des services de l'État réduit la circulation des connaissances qui fondent la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Or, celle-ci constitue le lien cognitif essentiel entre les personnes publiques associées. Elle permet de mettre à distance la dimension coercitive de la lettre du droit et de lui substituer un savoir pratique à forme juridique dont la force de conciliation s'appuie sur la routine des pratiques entre les scènes d'élaboration des PLU de différentes communes. Dès lors, avec des moyens humains de plus en plus limités, l'État développe la tentation d'asseoir son autorité pratique et son interprétation de la loi à travers l'usage d'outils porteurs de savoirs d'action plus ou moins unilatéraux. Cette pratique rentre en contradiction avec une conception de l'urbanisme durable comme processus négocié visant à une réduction des consommations foncières. Elle risque par conséquent de distendre davantage la relation entre les agents de la DDT et les autres personnes publiques associées dans la mesure où les choix qualitatifs de ces outils n'ont pas été débattus au préalable, ni entre les services de l'État, ni avec les autres acteurs publics.*

*Cet usage des outils techniques met ainsi en évidence un troisième impensé des réformes actuelles. Les élus locaux n'ont pas d'intérêt politique direct à mettre en œuvre un projet restreignant le foncier disponible sur la commune. La restriction à l'urbanisation, mis à part un calibrage avec les capacités de gestion des équipements publics la commune, n'est pas un enjeu prégnant à cette échelle. L'intérêt général local ne retrouve pas un intérêt général territorial qui est celui de la préservation des espaces naturels et du capital de production agricole. En effet, à l'échelle temporelle et spatiale d'un PLU, les impacts demeurent négligeables. C'est donc les acteurs techniques supracommunaux qui défendent cet objectif. Or la reconfiguration des relations entre acteurs à l'aune de la régulation locale réduit les scènes dans lesquelles des compromis transactionnels peuvent se nouer entre élus locaux et personnes publiques associées. Le nouveau cadre de négociation de la norme locale d'urbanisme aboutit ainsi à rigidifier les*

*positions institutionnelles autour d'une différenciation d'échelle des enjeux. Il fait donc de l'urbanisme durable un argument de mise en tension entre des représentations antagonistes de gestion de la ressource foncière. La durabilité n'est donc un « opérateur de neutralisation des tensions » (Krieg-Planque, 2010) qu'à la condition que le cadre institutionnel dans lequel les enjeux qui s'expriment à différentes échelles, et donc traduisent des objectifs non identiques, permette la construction de compromis transactionnels. Finalement, notre recherche met en évidence l'absence de dispositifs de mise en visibilité des enjeux aux différents niveaux institutionnels de l'action publique territoriale.*



## Conclusion du chapitre VII

La dynamique de régulation locale confère aux élus locaux une plus grande latitude décisionnelle dans la fixation des frontières de la négociation tout en déstructurant le réseau informel de circulation de la « doctrine territoriale ». Elle engendre donc un renversement progressif dans l'équilibre et la primauté des connaissances mobilisées. À un contenu cognitif objectivé qui s'intègre dans le local se substitue progressivement un savoir direct qui cherche à s'accommoder de connaissances globales. La régulation locale favorise ainsi la légitimation des règles locales non par leur conformité à l'énoncé de la loi, mais par leur similitude avec le langage juridique. La dynamique de co-administration de l'action publique était également construite sur ce schéma. Or ce qui la différencie de la régulation locale, c'est que les agents de la DDT accompagnaient en continu la prise en compte d'une interprétation territoriale des enjeux définis par le législateur, et ce n'est plus le cas aujourd'hui. Alors que dans le modèle de la co-administration, l'accord transactionnel est imposé par la proximité géographique des contractants et l'autorité de l'administration déconcentrée, la régulation locale engendre quant à elle une plus grande autonomie décisionnelle des parties, mais génère un accroissement potentiel des tensions.

Or nous émettons le postulat (qui demande à être vérifié dans les prochaines années) que le recentrage de la déconcentration s'accompagne d'une divergence croissante entre les objectifs de l'État et ceux des élus territoriaux autour de l'enjeu de préservation des ressources naturelles. Deux facteurs amplifient cette distanciation des enjeux en fonction des échelles institutionnelles. Structuellement, les injonctions des autorités européennes accentuent « l'écologisation » (Mélard, 2008a) des politiques nationales portant sur l'organisation de l'espace. Conjoncturellement, la prochaine génération des PLU ne pourra plus s'appuyer sur les héritages des plans d'occupation des sols qui permettent aujourd'hui aux élus locaux de réduire le stock foncier constructible de manière importante tout en conservant un potentiel étendu de terrains à bâtir. L'urbanisme durable investi d'une dimension environnementale prééminente devient donc un savoir d'action dont l'interprétation dans les PLU des communes rurales s'inscrit dans une dynamique de plus en plus conflictuelle entre les échelles de l'action publique.

Dans un cadre législatif et institutionnel en transformations accélérées, le processus de régulation locale n'apparaît donc pas simplement comme un état transitoire issu de l'ajustement de réformes menées en parallèle. Loin d'être des effets provisoires, la conjonction de ces réformes génère trois « impensés » (légitimité à agir, capacité à agir, caractère conflictuel de la notion

d'urbanisme durable « écologisé ») qui ne favorisent pas la production de normes d'urbanisme durable dans les territoires ruraux.

## **Conclusion de la seconde partie : esquisse d'un regard réflexif sur la recherche-action**

En conclusion de cette seconde partie, nous ne revenons pas sur les enseignements issus de l'expérimentation : ils sont récapitulés en conclusion générale. Nous souhaitons davantage esquisser un regard réflexif sur les effets du dispositif de recherche-action mis en œuvre et sa contribution à la prise en compte locale des objectifs d'urbanisme rural durable.

La mise en œuvre de la démarche SIU agit comme un cadre d'analyse relativement pertinent pour la recherche et pour l'action. Dans le champ académique, elle donne au chercheur une légitimité pour se confronter au plus près des pratiques quotidiennes de l'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Elle fournit une position privilégiée d'observation des interactions de proximité qui président à la formalisation de l'action publique territoriale. Dans le champ des pratiques aménagistes, elle propose une démarche originale pour accroître la prise en compte de la complexité des critères d'urbanisme durable proposés par le Parc. En s'appuyant sur la production de supports matériels de circulation des connaissances et d'évaluation, elle favorise l'opérationnalisation des concepts de durabilité dans le territoire.

La mise en œuvre d'une démarche de recherche-action nous semble particulièrement bien adaptée pour saisir le rôle des relations d'interconnaissance dans la construction de l'action publique. Le dispositif de recherche-action permet de partiellement s'affranchir de la tendance de l'analyse des politiques publiques à essentialiser les concepts et les outils que le chercheur construit pour appréhender ses objets d'investigation ou l'assimilation qu'il fait entre sa manière de nommer ce qu'il observe et le champ sémantique de l'action territoriale. Les exemples sont nombreux, comme les notions de « ressource », de « négociation », de « partenariat », etc. Entre pratique et recherche, les porosités sont nombreuses, mais la recherche-action nous a permis de tester pendant quatre ans les analogies et les clivages entre deux univers qui se côtoient, mais qui ne pratiquent pas le territoire de manière identique.

À partir du point de vue des élus locaux, cette recherche a permis de décentrer en partie le regard en s'appuyant sur un dispositif d'investigation étudiant non pas seulement la manière dont les pratiques sociales s'accommodent des règles institutionnelles, mais également la façon dont celles-ci rentrent dans les pratiques des acteurs. Notre démarche empirique révèle les modalités de territorialisation des grands principes de l'urbanisme durable définis par le droit, les discours savants ainsi que les pratiques professionnelles et institutionnelles. Elle rappelle que l'élaboration

des instruments de l'action publique est une dynamique collective sous contraintes multiples, parmi lesquelles les enjeux d'organisation des interactions entre acteurs et les relations de pouvoir jouent un rôle central.

La démarche de recherche-action met également le chercheur dans une position inconfortable, mais féconde. En effet, imprégné des interprétations objectivées réalisées par ses pairs, il se retrouve au cœur d'un environnement d'interaction où la précision des connaissances analytiques cède le pas au caractère diffus des réalités sociales. Son premier réflexe est alors de dénoncer l'attitude de ses pairs consistant à produire des points de vue réflexifs largement déconnectés des pratiques sociales observées.

D'autres chercheurs avant nous ont mis en évidence l'une des limites des analyses sur l'action publique locale qui consiste à marginaliser le rôle du territoire dans les dynamiques observées (Mischi et Renahy, 2008, p.10). Or il nous semble ici que le processus de territorialisation de la norme est fortement influencé par le rôle de la proximité sociale entre décideurs et publics cibles, qui dans les espaces ruraux plus qu'ailleurs, structure le cadre décisionnel de l'action publique.

Mais immergé dans les pratiques quotidiennes de l'action publique, le point de vue du chercheur change progressivement. Si les analystes de politiques publiques produisent des modélisations nécessairement en décalage par rapport aux observations de terrain, c'est surtout parce que les praticiens de l'action publique sont demandeurs de ces études sur la pratique. C'est ainsi que si le Parc a accepté notre présence pendant plusieurs années et financé une partie de notre recherche, c'est parce qu'il exprime des attentes particulières (cf. chapitre IV).

Ainsi pour ce dernier, l'objectif est de produire des outils d'aide à la décision pour ses communes adhérentes. De manière plus informelle, les techniciens espèrent également que la mise en œuvre de l'expérimentation leur permettra de démontrer la nécessité de développer des ressources plus importantes pour approfondir la présence des agents du Parc auprès des élus communaux. La démarche SIU est donc aussi, et peut-être surtout, une occasion supplémentaire de mise en visibilité de l'action du Parc auprès de ses organismes de tutelle, notamment à l'occasion des Comités de pilotage de la recherche-action.

D'un point de vue plus opérationnel, la démarche « *Système Intégré Urbanisme* » répond aux objectifs définis avec le Parc. La méthode est fonctionnelle et permet de générer des objets médiateurs (cartes, statistiques, critères, etc.) qui facilitent la traduction des savoirs de l'urbanisme durable dans le local. Sur un plan technologique, sa généralisation à d'autres communes ne pose pas de difficulté, les protocoles de création des données sont éprouvés. La recherche-action a donc répondu à la « commande » (évolutive et ajustable) du Parc. En outre, le processus de travail collectif a permis de relancer le partenariat entre ce dernier et les chambres d'agriculture.

Sur un plan social, la généralisation de la démarche SIU est plus nuancée. L'expérimentation met en évidence le rôle prégnant de la médiation opérée par les techniciens du Parc et le chercheur dans la prise en compte locale des enjeux d'urbanisme durable. Par la nature des savoirs mobilisés et les modalités d'interaction qui président à la négociation de la norme locale d'urbanisme rurale, il est certain qu'une présence moindre de ces techniciens aurait donné une place beaucoup plus importante à la préservation des héritages locaux.

C'est l'un des enseignements majeurs de ce type de dispositif d'aide à la décision territoriale : la médiation par les outils amplifie les effets de la médiation par les personnes, mais ne s'y substitue pas.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

Au début des années 1980, la décentralisation des compétences d'urbanisme s'est accompagnée d'une mise à disposition des services déconcentrés de l'État auprès des communes, notamment rurales. Ce choix institutionnel d'une décentralisation encadrée a généré une dynamique de co-construction de l'action publique territoriale entre élus municipaux et techniciens de l'État (Duran et Thoenig, 1996).

À partir des années 2000 avec la réforme de la commande publique, puis de manière plus affirmée à partir de 2006 avec la réorganisation des services départementaux et régionaux de l'État, la participation des agents des Directions départementales des territoires à l'élaboration des normes locales d'urbanisme se fait de plus en plus lacunaire. Accompagnés d'un bureau d'études privé, les élus ruraux doivent gérer un dispositif de planification du droit des sols sans disposer des moyens humains et techniques nécessaires à la formulation et à la mise en œuvre de ces objectifs, dont beaucoup dépassent le cadre des préoccupations et des capacités d'action d'une commune de moins de 2 000 habitants. En effet, depuis une vingtaine d'années, le législateur accroît le champ des exigences sociales intégrées à la planification locale, amplifiant les effets de cette rupture entre objectifs définis par le droit et capacité à agir des territoires.

En outre, bien plus qu'en milieu urbain, les scènes d'élaboration des PLU ruraux se caractérisent par la proximité sociale entre les élus municipaux et les usagers de l'espace. Le recentrage de l'action territoriale des agents de l'État pose la question de la légitimité des conseillers municipaux à définir les règles supportées par leurs voisins et l'existence de processus de contre-pouvoirs limitant les situations de conflits d'intérêts potentiels dans la construction d'un bien commun territorial. Ces transformations des pratiques territoriales de l'État et des objectifs des politiques nationales d'urbanisme induisent l'émergence rapide d'une nouvelle dynamique de régulation locale de la planification urbaine qui accroît sensiblement l'autonomie décisionnelle des élus locaux dans la dévolution des droits à bâtir.

L'hypothèse principale de notre recherche porte sur les effets concrets engendrés par la dynamique de régulation locale sur les pratiques territoriales d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. La perspective d'analyse se démarque des études sur l'action publique territoriale par sa volonté de replacer les représentations et pratiques relevées à l'échelle microsociale dans le cadre des interactions institutionnelles saisies par les règles juridiques. Cette recherche se

singularise également par sa dimension prospective en mettant en évidence les dimensions impensées d'un train de réformes législatives et administratives dont les effets territoriaux conjugués apparaissent contraires aux objectifs généraux qu'elles s'assignent.

En s'appuyant sur trois objectifs spécifiques, cette thèse a permis d'identifier les effets de la dynamique de régulation locale (objectif I), de déterminer, dans ce contexte institutionnel en transformation, les conditions de production d'un urbanisme rural durable (objectif II) et d'évaluer la capacité des outils techniques et d'aide à la décision de favoriser l'atteinte de cet objectif (objectif III).

La méthodologie mise en œuvre s'inscrit dans une approche de recherche-action. Cette dernière est déployée dans le cadre de la révision de la charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Celui-ci s'est fixé pour ambition de mettre en place une démarche d'urbanisme rural durable visant à limiter les effets induits par la forte pression résidentielle sur son territoire. Pour ce faire, la recherche-action s'appuie sur une démarche d'aide à la décision baptisée Système Intégré Urbanisme. Ce SIU est développé autour d'outils techniques de connaissance, de simulation et d'évaluation territoriale. Pendant dix-huit mois, un technicien du Parc et le chercheur ont accompagné les processus d'élaboration des plans locaux d'urbanisme de trois communes volontaires en utilisant la démarche SIU.

La mise en œuvre de cette méthodologie et l'observation de l'action publique « en train de se faire » à partir des scènes locales de négociation ont permis de dégager les conclusions suivantes.

### **Retour sur l'hypothèse de la régulation locale**

La régulation locale est une dynamique paradoxale dans laquelle la réduction des moyens d'ingénierie de l'État dans les territoires ruraux s'accompagne d'un accroissement des objectifs institutionnels assignés aux élus locaux dans une optique de durabilité. Ce faisant, en favorisant une autonomisation partielle des décideurs politiques, elle s'accompagne d'un déséquilibre croissant dans la prise en compte de la tension entre préservation des héritages locaux et réduction des consommations de ressources naturelles (objectif I).

*Un encadrement institutionnel en réduction.* Depuis les années 2000, l'organisation territoriale de l'État se traduit par un recentrage de ses missions auprès des communes et par une compensation limitée de ces transformations. Dans la dynamique de coproduction de l'action publique en matière de documents locaux d'urbanisme, les Directions départementales de l'Équipement menaient généralement trois missions essentielles dans les communes : le contrôle de légalité des actes, l'association comme personne publique et la mise à disposition de ses moyens techniques. Or depuis 2000, la réforme de la commande publique puis les réorganisations



des services déconcentrés, d'abord sur les missions et plus récemment sur les effectifs, ont conduit les Directions départementales des territoires à abandonner la mise à disposition des moyens humains et techniques auprès des communes, à réduire leur association aux réunions des personnes publiques et à recentrer leur action sur le contrôle de légalité. Par ailleurs, sauf enjeu spécifique avéré, les autres services de l'État ont abandonné le suivi de l'élaboration des PLU, notamment dans les communes rurales. Ces dernières se retrouvent dès lors démunies de moyens techniques publics. Elles ont recours à une ingénierie libérale recrutée sur appel d'offres pour réaliser la maîtrise d'œuvre des démarches d'urbanisme. Pour ce faire, elles reçoivent un concours financier dans le cadre de la dotation générale de décentralisation et des subventions territoriales diverses. La disparition d'une ingénierie de l'État auprès des communes n'est ainsi que partiellement compensée sur le plan financier. En effet, la disparition des moyens de l'État ne résulte pas en tant que telle d'un nouveau transfert de compétences, mais bien d'une réorganisation de l'action déconcentrée de l'État dans les territoires. Par ailleurs, concomitamment à la réduction des moyens d'ingénierie à disposition des communes, le législateur a défini un nombre croissant de champs sociaux rattachés à la planification urbaine locale.

*Des attentes sociales plus fortes.* Depuis le début des années 1990, le législateur a élargi le champ des objectifs assignés aux documents locaux d'urbanisme. De la politique de la ville, aux transports, en passant par les risques naturels et technologiques, et plus récemment encore la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, le plan local d'urbanisme est apparu comme une opportunité de territorialiser la mise en œuvre de ces nouvelles préoccupations de l'agenda politique national. Dans cette dynamique d'inflation des enjeux assignés par la loi aux documents locaux d'urbanisme, le législateur prend cependant soin de laisser une marge d'appréciation relative aux communes et à leurs groupements compétents. En effet, cette création de nouvelles charges s'inscrit dans un contexte de décentralisation où l'État se doit à la fois de respecter l'autonomie décisionnelle des collectivités et d'assurer la compensation des nouvelles charges transférées. C'est pourquoi, la plupart de ces attentes sont exprimées sous la forme d'incitations et non d'obligations impératives aux communes. Ces dernières sont tenues de justifier qu'elles ont pris en compte ces enjeux, mais en aucun cas d'y répondre par des dispositions spécifiques. Le législateur a ainsi franchi un nouveau stade dans la différenciation des territoires en laissant aux élus ruraux l'opportunité de mettre en œuvre volontairement des dispositions opposables aux tiers afin de répondre aux enjeux de l'urbanisme durable, expression générique employée pour définir cette pluralité d'objectifs.

*Une tension grandissante entre global et local.* L'accroissement de la marge décisionnelle des élus municipaux résulte ainsi d'une réduction de l'ingénierie institutionnelle dans les territoires. Dans la dynamique de co- construction de l'action publique, les agents de la DDT jouent

conjointement un rôle de soutien technique, de rééquilibrage des effets engendrés par proximité sociale entre élus et usagers de l'espace ainsi que de caution juridique légitimant les décisions locales. Alors que la priorisation des objectifs était un exercice croisé réalisé conjointement entre le maire et/ou son adjoint à l'urbanisme et un agent de l'État, la dynamique de régulation locale réduit l'exercice de contre-pouvoirs directs. Le nouvel équilibre des relations dans le couple élu municipal - technicien de l'État local penche en faveur du premier. Il aboutit à survaloriser le poids des enjeux communaux dans le contenu de la norme locale d'urbanisme.

La nature des connaissances à disposition des services de l'État change. Alors que la déconcentration avait permis une connaissance fine et au plus près des usages des territoires, notamment à travers les subdivisions territoriales de l'Équipement, leur suppression, couplée à une réduction de la présence des agents en commune, aboutit à un affaiblissement des modalités de savoirs directs des territoires. Pour suppléer ce déficit cognitif, l'État tend à développer des outils de connaissance objectivée. Or les processus de construction de ces supports sont réalisés sans lien avec les acteurs territoriaux, dans un environnement techniciste qui fait abstraction des savoirs directs portés par les acteurs locaux. Lorsqu'ils sont mobilisés dans le processus décisionnel, ils prennent alors la fonction de savoir d'action. Dans une optique de justification des enjeux portés par l'État, ils rentrent potentiellement en tension, voire en conflit, avec les objectifs des élus locaux dont la proximité sociale avec les propriétaires n'est plus contrebalancée par l'autorité quotidienne de l'action de l'État. Ces tensions sont d'autant plus vives que les attentes sociales, institutionnelles et législatives en-matière de préservation des ressources-naturelles sont de plus en plus nombreuses et prégnantes dans un cadre de développement durable. Elles génèrent des divergences croissantes entre la pérennisation des héritages locaux favorables aux propriétaires et la réduction des consommations foncières agricoles et naturelles portée par les personnes publiques associées. Ces tensions révèlent l'absence de « bien commun à agir » entre l'État central, les structures intercommunales et les communes, tout en imposant pour chaque acteur public la nécessité d'une régulation locale qui ne peut s'affranchir complètement de l'action collective. Dès lors, cette non-transitivité des échelles et des enjeux impose aux acteurs de rentrer dans des situations transactionnelles.

### **Une dynamique inapte à produire un urbanisme rural durable**

En accroissant le degré d'autonomie des élus municipaux, la dynamique de régulation locale déséquilibre les situations transactionnelles au profit des acteurs locaux. Elle perturbe la circulation des connaissances qui fondent la « doctrine territoriale » de l'urbanisme. Ce faisant, le cadre institutionnel se révèle inapte à produire un urbanisme rural durable.

*Une dynamique transactionnelle de plus en plus déséquilibrée.* Les tensions entre objectifs locaux et globaux deviendront d'autant plus vives que les enjeux portés par l'État et les élus municipaux connaissent des trajectoires de plus en plus divergentes. En effet, notre étude a mis en évidence le caractère transactionnel des pratiques d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. Celles-ci se construisent autour de compromis entre les objectifs d'urbanisme durable portés par les acteurs publics et les enjeux de maximisation des surfaces constructibles et de minimisation des contraintes réglementaires externes par les élus locaux.

L'équivalence légitimité à agir entre l'État et les collectivités territoriales postulée par la loi est le fondement de la dynamique de décentralisation. Cette recherche montre cependant qu'elle ne se traduit pas socialement dans les pratiques interinstitutionnelles et dans les représentations des acteurs territoriaux. La substitution des communes ou de leurs groupements à l'État local n'est donc pas un jeu à somme nulle. En effet, les acteurs locaux ne disposent pas des ressources pratiques et symboliques équivalentes à celles de l'administration déconcentrée. Alors que les élus locaux et les personnes publiques associées sont suspectés de véhiculer des intérêts corporatistes ou particuliers, l'action de l'État est appréhendée comme une garantie de traitement équitable entre les propriétaires. À ce titre, ses agents disposent d'un statut particulier dans l'élaboration et la conduite de l'action publique territoriale. La proximité géographique et sociale, réelle ou supposée, est ainsi un facteur essentiel du processus de légitimation de la décision territoriale.

Parallèlement, la diversification des champs sociaux du droit de l'urbanisme n'est pas investie par les pratiques communales d'élaboration des PLU. En effet, c'est un pragmatisme des normes locales qui répond à ce foisonnement d'objectifs de la loi. Ainsi, l'interprétation de la notion d'urbanisme rural durable par les personnes publiques se traduit concrètement par deux enjeux centraux et la marginalisation des autres préoccupations. Le consensus apparaît autour de la réduction de l'artificialisation des sols et la préservation des zones classées pour leur intérêt environnemental. Au contraire, les élus locaux sont insérés dans une exigence ambivalente de légitimation et de flexibilité. Ils doivent à la fois répondre aux revendications des propriétaires, par ailleurs électeurs, et répondre aux attentes d'acteurs publics de moins en moins présents et en contact avec le territoire. Peuvent également se greffer sur ce jeu antagoniste des préoccupations militantes, partisans ou des considérations personnelles qui complexifient la position de maire dans la scène politique communale. Il est alors tiraillé entre des attentes contradictoires qui s'expriment sur des scènes d'interactions dissociées. En déséquilibrant le cadre d'interactions entre élus locaux et techniciens de l'État, la dynamique de régulation locale réduit les périodes où les acteurs peuvent construire une médiation entre des intérêts partiellement divergents.

Les transactions sociales qui s'opèrent entre les acteurs sont essentiellement de nature juridique dans la mesure où les choix d'affectation zonale emportent des dispositions non pas contractuelles, mais opposables aux tiers. Ce que montre notre thèse, c'est que la mise en opérationnalité des principes généraux du droit nécessite une interprétation territoriale qui s'appuie

sur un jeu transactionnel de plus en plus prégnant. Historiquement, le passage de la dynamique de la régulation croisée à la co-administration de l'action publique, puis aujourd'hui à la régulation locale, marque surtout la fin du monopole de l'interprétation de l'intérêt général par l'État. L'administration n'est plus la source du bien commun, elle doit aujourd'hui se contenter de vérifier que les conditions de négociation de celui-ci sont équitables. Or ce changement de paradigme de l'action publique, déjà souligné par certains chercheurs dans le cas des politiques contractuelles (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), étend le champ des accords transactionnels aux dispositifs réglementaires du droit des sols. Dans ce cadre, le droit de l'urbanisme ne joue plus un rôle substantiel, mais essentiellement procédural. Contrairement aux politiques contractuelles, les pratiques transactionnelles d'élaboration des dispositifs réglementaires n'intègrent les intérêts privés que de manière dérogatoire et marginale. C'est ainsi que dans les trois terrains étudiés, les élus locaux n'accordent que peu de crédit à la concertation publique. En outre, les élus jouent de stratégies individualisées pour intégrer ou marginaliser les doléances institutionnelles des propriétaires fonciers. Ainsi, les pratiques transactionnelles du droit de l'urbanisme ne marquent pas une ouverture du jeu décisionnel à de nouveaux acteurs non élus ou techniques.

*Remise en cause de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme.* La dynamique de régulation locale ne fait pas que déséquilibrer les relations entre les agents de la DDT et les élus locaux. Elle fait surtout pencher la balance du côté des élus locaux en leur donnant la capacité de définir seuls les frontières de la scène de négociation locale. C'est ainsi que les personnes publiques associées, au demeurant peu nombreuses, sont placées dans une situation inconfortable, entre la nécessité de défendre leurs enjeux propres et le risque d'une instrumentalisation de leur action. En effet, le maire a, à tout moment, l'opportunité d'inclure ou d'exclure les techniciens du PNR et de la chambre d'agriculture de la scène de négociation. Notre recherche montre que ces derniers ne maîtrisent que partiellement l'usage qui peut être fait de leur intervention comme facteur de légitimation des décisions. Or, l'évolution des frontières de l'interaction modifie également le contenu des savoirs d'action.

En effet, le contenu de la norme locale d'urbanisme est toujours une hybridation entre savoirs locaux et objectivés. Elle constitue un compromis transactionnel entre les objectifs territoriaux des personnes publiques et les doléances parcellaires des propriétaires. Cette recherche met en évidence que l'action des personnes publiques est inscrite dans un contexte d'interconnaissance entre acteurs entre lesquels circule une « doctrine territoriale ». L'expression reflète cette dualité d'un savoir d'action saisi par le droit, véhiculant à la fois un langage juridique universel et un processus de territorialisation visant à s'adapter aux contingences territoriales. La « doctrine territoriale » constitue le champ d'interprétation de la notion d'urbanisme durable issu de la répétition des interactions entre acteurs professionnels de la planification urbaine au sein des différentes communes du département. Cette « communauté de pratique » (Wenger, 2005) tacite se

caractérise par son faible degré d'institutionnalisation et d'intégration. La circulation des connaissances s'appuie ainsi sur une double dynamique horizontale et verticale. Horizontalement, les techniciens de l'État, des chambres d'agriculture, des parcs naturels régionaux et des bureaux d'études sont fréquemment en situation d'interactions interindividuelles lors des réunions de personnes publiques dans les différentes communes du département élaborant ou révisant leurs documents locaux d'urbanisme. Verticalement, les DDT occupent historiquement une place privilégiée à la fois par leur fonction sociale et par l'étendue des capacités techniques dont elles disposent. Dans un contexte où l'interdépendance entre personnes publiques restreint considérablement le recours contentieux des acteurs intermédiaires, les DDT jouent également un rôle particulier dans l'interprétation de la « doctrine territoriale » à travers l'exercice du contrôle de légalité. L'exercice d'évaluation de la conformité au droit agit comme un vecteur de cristallisation des interprétations locales. Elle constitue également un cadre cognitif permettant aux bureaux d'études de se prémunir au mieux des situations potentiellement conflictuelles issues d'une divergence d'interprétation dans les usages des sols avec les agents publics. Pour les techniciens des institutions intermédiaires, elle compense l'absence de référentiels institutionnels opérationnels au niveau local par la congruence des interprétations locales entre techniciens. Pour les agents de l'État, la « doctrine territoriale » réduit les incertitudes interprétatives dans chaque commune.

*Un cadre de négociation inapte à répondre aux enjeux de l'URD.* La « doctrine territoriale » est cependant limitée dans son efficacité concrète en raison de son faible degré de formalisme, des évolutions d'objectifs des institutions et des effets induits par le passage d'une échelle de territoire à une autre. Mais surtout, la circulation de cette connaissance interprétative est remise en cause par la dynamique de régulation locale. Celle-ci réduit en effet les possibilités d'interactions entre acteurs techniques et perturbe le rôle de validation/diffusion des normes locales auprès des communes dont étaient investis les agents de la DDT. Disposant d'une connaissance de plus en plus limitée du local, ces derniers donnent dans leurs pratiques quotidiennes une place croissante à des connaissances a-territoriales. Ce faisant, ils engendrent une différenciation grandissante entre les types de savoirs d'action mobilisés, plus enclin au local pour les élus municipaux et davantage objectivés pour les techniciens.

Ainsi devenue transactionnelle, la règle de droit change aussi de nature. Le passage de la co-administration de l'action publique à la régulation locale de la règle d'urbanisme marque ainsi un changement d'échelle des enjeux. Celui-ci se traduit par la substitution d'un intérêt général réputé transcendant, intemporel et universel par un intérêt général local, temporaire et renégociable. La régulation locale confère au droit de l'urbanisme, et plus généralement au droit public, une dimension transactionnelle qui ne définit plus sa finalité, mais les conditions de l'accord sur lesquelles est construit l'intérêt général. C'est le résultat de l'affaiblissement de l'État. En

réduisant la connaissance territoriale de l'État, la dynamique de régulation locale infléchit sa capacité à émettre un jugement autonome sur le contenu de la norme locale d'urbanisme. Parallèlement, elle confie aux élus locaux la responsabilité de définir le cadre de négociation, leur permettant ainsi sa reconfiguration en fonction de leurs objectifs propres et limitant l'exercice des contre-pouvoirs. Or les connaissances qui fondent l'urbanisme durable rentrent justement en tension avec la prise en compte des demandes individuelles des usagers de l'espace. La dynamique de régulation locale ne garantit donc pas la production d'un urbanisme durable en milieu rural (objectif II).

### **Des processus de substitution partiels**

L'action publique est ainsi concernée par une double préoccupation de légitimité et de capacité à agir. Si la dynamique de régulation locale fait pencher l'équilibre de la décision en faveur des élus locaux, l'exercice de cette autorité est limité par des contre-pouvoirs non-institutionnels. L'efficacité de la norme locale d'urbanisme repose en effet sur un processus de reconnaissance par les élus de leur légitimité et de leur capacité à agir à travers les dispositifs institutionnels et les outils d'aide à la décision (objectif III).

*L'impossible réponse intercommunale.* L'intercommunalité est souvent présentée comme une solution au risque de conflits d'intérêts que fait peser la proximité sociale entre propriétaires fonciers et élus locaux sur le contenu de la norme locale d'urbanisme. Elle permettrait en outre aux communes rurales de se doter d'une ressource d'ingénierie territoriale en urbanisme. C'est ainsi que lors des débats préalables à la loi du 12 juillet 2010 réformant le droit de l'urbanisme, le législateur a envisagé de transférer la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme aux intercommunalités à fiscalité propre, avant de faire de cette mesure une incitation et non une obligation. De la même manière, le renforcement du contenu des schémas de cohérence territoriale est présenté comme un moyen de lutter efficacement contre l'étalement urbain.

Cette recherche met en évidence l'incapacité de ces dispositifs de décentralisation inter- et supracommunaux ruraux à dépasser les risques de conflits d'intérêts et de localisme induits par l'échelle communale d'élaboration des documents d'urbanisme. Elle montre également l'absence d'implication des structures intercommunales dans le champ technique de l'urbanisme réglementaire. En effet, la dynamique de structuration intercommunale française se caractérise par la croyance (fausse) selon laquelle le changement d'échelle pousse les élus à collaborer pour trouver un intérêt commun dépassant leurs enjeux municipaux. Or, dix années de pratiques intercommunales et de planification spatiale supracommunale montrent des communautés de communes rurales et des syndicats mixtes de SCOT où l'intérêt commun n'est souvent que la

juxtaposition d'objectifs municipaux (Boino et Desjardins, 2009 ; Dubois, 2009). Les modes de désignation des conseillers communautaires et des délégués syndicaux maximisent leur attaché à l'échelle communale et minimisent la possibilité de s'en émanciper politiquement pour construire une pratique territoriale intercommunale. Le nouveau processus d'élection des conseillers communautaire prévu par la loi de réforme territoriale de 2010 renforce cette dépendance communale des conseillers communautaire. Il est raisonnable d'estimer que l'augmentation moyenne de la taille des communautés de communes aboutira à terme à l'accroissement des moyens humains et financiers de ces structures notamment en milieu rural, ne serait-ce que par l'attribution des dotations versées par l'État. En revanche, aucun mécanisme institutionnel ne semble engagé pour renforcer la création d'un intérêt communautaire dépassant la juxtaposition des seuls intérêts communaux. D'un point de vue prospectif, il en résulte un probable double mouvement. D'une part, les schémas de cohérence territoriale seront sans doute amenés à devenir des cadres référentiels plus prégnants et généralisés dans la définition de la norme locale d'urbanisme. Mais, le caractère durable de la norme territoriale du SCOT dépendra des modalités d'interactions entre les communes, leurs groupements et les services de l'État. D'autre part, cette dynamique para-institutionnelle de régulation politico-administrative conforte la différenciation territoriale croissante dans le contenu de la norme d'urbanisme en fonction de la bonne volonté des élus locaux. Dans l'équilibre entre pérennisation des héritages locaux et objectifs de préservation du foncier, elle questionne alors le profil social des élus municipaux qui deviennent des figures centrales de la régulation locale de l'urbanisme

*La médiation par les outils d'aide à la décision.* Cette recherche a mis en évidence que le retrait unilatéral des services de l'État induit un déséquilibre décisionnel au profit du maire. Mais ce déséquilibre dans l'exercice des pouvoirs institutionnels est contrebalancé par les conditions organisationnelles d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. En effet, les connaissances et les pratiques des services territoriaux de l'État et des personnes publiques constituent des arguments d'autorité dans l'environnement local de négociation. Elles fondent une légitimité décisionnelle et une capacité d'action permettant aux élus locaux d'exercer une « prise » sur ce champ d'action publique. Ce faisant, ce processus de légitimation appuyé sur un satisfecit délivré par des acteurs territoriaux extérieurs à la commune place le maire rural dans une situation ambivalente. Si l'action des agents techniques extérieurs joue un rôle de légitimation et emporte une capacité à agir pour les élus locaux, elle véhicule avec elle les connaissances et les objectifs propres à ces acteurs institutionnels qui sont partiellement dégagés des contingences de la proximité locale. De manière croissante, la diffusion des outils d'aide à la décision permet aux agents de l'État, mais aussi aux agents territoriaux, d'assurer la circulation de leurs objectifs tout en limitant leur présence en réunion.

En effet, les outils techniques d'aide à la décision mobilisés par les personnes publiques jouent un rôle de mise en visibilité des objectifs de gestion des ressources territoriales. Ils contribuent à rigidifier les situations d'interactions dans la transaction sociale en quantifiant et en localisant les différents usages de l'espace. Ils formalisent un savoir d'action à travers des indicateurs explicites qualifiant le territoire communal. Mais leur efficacité est assujettie à l'autorité des acteurs qui mobilisent ces outils d'aide à la décision et à la « prise » qu'ils fournissent aux élus locaux sur les champs qu'ils qualifient. Ce constat permet de dégager deux conclusions. Premièrement, les outils d'aide à la décision n'agissent que rarement comme des vecteurs de transfert des connaissances. Ils constituent généralement des supports d'hybridation entre des savoirs objectivés et des savoirs hérités. Le processus de médiation par les outils est donc davantage une traduction-reformulation des savoirs qu'une acceptation-intégration. Ce premier point confirme les travaux menés par Lascoumes et Le Galès (Lascoumes, 1996, 2007 ; Lascoumes et Le Galès, 2007). La dynamique de changement territorial introduite par le recours aux outils opère davantage par hybridation entre les connaissances héritées et celles rapportées que par substitution des savoirs. Deuxièmement, la médiation par les outils ne peut constituer un substitut à la médiation par les personnes qu'à la condition qu'elle soit véhiculée de manière autoritaire par un acteur disposant préalablement d'une légitimité reconnue dans le champ d'intervention. Or la dynamique de régulation locale réduit la fréquence des interactions interindividuelles entre techniciens et élus. Dès lors, la construction d'un compromis transactionnel est perturbée.

Dans ce cadre, la démarche SIU constitue une exception puisque le cadre de la recherche-action engendre la participation systématique d'un agent du Parc et du chercheur aux réunions communales. Mais l'usage d'autres objets intermédiaires, comme les grilles de calcul de consommation foncière, traduit davantage une médiation par les outils qui se substitue à la médiation par les personnes. Ce type de régulation par les instruments change la nature transactionnelle des interactions entre élus locaux et techniciens extérieurs. Ainsi, la médiation par les outils recentre l'objet de la négociation sur les champs sociaux qualifiés par les instruments. En matière d'urbanisme rural, elle entérine ainsi l'abandon institutionnel des enjeux qui ne concernent pas directement la préservation du foncier. En ciblant la réduction des consommations foncières et le respect des prescriptions de zonages environnementaux, cette médiation par la technique véhicule aux élus locaux un message autoritaire sur l'enveloppe quantitative du développement communal. Mais cette injonction à la densification du tissu urbain n'est que rarement accompagnée de propositions de solutions quant à l'organisation spatiale qui permettrait de mettre en œuvre cet objectif. Une médiation par la technique se substituant à la médiation par les personnes porte ainsi en elle le risque de cristalliser les tensions entre des enjeux locaux et des enjeux globaux de plus en plus disjoints. C'est d'autant plus vrai que sous la contrainte des injonctions européennes, l'État est amené à durcir les dispositions de préservation des ressources naturelles, historiquement sur les ressources naturelles, et de manière croissante sur la



conservation du potentiel foncier de production agricole. Si les positions se radicalisent, parallèlement, la régulation locale réduit les moments d'interaction nécessaires à la construction de compromis entre techniciens de l'État et élus municipaux. Au final, les tensions et les conflits risquent de s'accroître entre acteurs locaux et globaux.

Si l'État a pu laisser s'exprimer la « doctrine territoriale » comme processus d'institutionnalisation informelle de l'action publique, c'est parce qu'il maîtrisait ces interactions non codifiées par le droit. Or aujourd'hui, il ne prend pas la mesure réelle de ses changements de moyens. Dès lors, il ne redessine pas les dispositifs nationaux d'action publique en fonction de son changement de posture territoriale. En ce sens, il semble que les réformes menées depuis une décennie n'anticipent pas les transformations des modalités d'action de l'État.

Les conclusions sur la dynamique de régulation locale ne sont valables que pour les espaces ruraux caractérisés par un faible encadrement technique. Si l'étude portant sur trois communes n'échappe pas totalement à la critique de la démarche inductive, les enseignements issus de ces trois terrains semblent converger alors même qu'ils sont inscrits dans trois dynamiques territoriales parallèles qui n'entretiennent que des relations très réduites. Les conclusions portant sur les trois communes donnent donc des exemples de dynamiques généralisables à l'échelle locale.

Mais cette dynamique de régulation locale ne doit pas être appréhendée comme un aboutissement. Elle ne constitue que la saisie, à un moment donné, d'un processus institutionnel, politique et territorial actuellement dans une phase de décomposition et de rupture avec la situation antérieure. Celle-ci se caractérise par un recul du rôle quotidien de l'État et du droit public. Le processus produit lui-même une recomposition du cadre de négociation de la norme locale d'urbanisme, qui confère une place croissante aux élus locaux et à une régulation hybride entre droit de l'urbanisme et droit privé.

### **Les nouvelles pistes de recherche et les scénarios de la régulation locale**

Le nouveau cadre de la régulation locale met en évidence que la possibilité de production d'une norme d'urbanisme rural durable s'appuie essentiellement sur des facteurs non-institutionnels. Cette dynamique ouvre ainsi la voie à trois directions de recherche complémentaires.

(1) Les analystes de politiques publiques défendent la nécessité d'une instance formelle de co-construction de l'action collective. Or notre recherche met en évidence le rôle essentiel des scènes informelles dans l'élaboration et la circulation d'une « doctrine territoriale » de l'urbanisme durable. Si les scènes formelles répondent aux exigences sociales croissantes de participation

publique et de lisibilité de l'action publique, les scènes informelles jouent un rôle indispensable dans la coordination des représentations des acteurs techniques. En matière d'urbanisme durable, elles constituent un substitut aux politiques procédurales peu étayées sur le plan substantiel et à l'incapacité des institutions à définir sur des scènes formelles des référentiels d'action qui fassent consensus. Les scènes informelles ont donc un rôle essentiel dans la circulation des connaissances qui fondent les « communautés de pratiques tacites » de l'action technique territoriale. Elles constituent également un processus d'affirmation des acteurs intermédiaires sur la scène territoriale.

(2) La dynamique de régulation locale met en évidence le rôle central de la figure du maire rural dans la construction de projets d'urbanisme durable. L'atteinte de cet objectif dépend de la bonne volonté et des inclinaisons de l'édile local. Or la sociologie politique et la sociologie électorale des petites communes demeurent un domaine peu investi par les chercheurs (Barone et Troupel, 2008). Pourtant, le profil sociologique et le parcours de ces élus deviennent aujourd'hui des facteurs majeurs de la mise en œuvre d'un urbanisme durable territorialisé. Qualifier les facteurs de « bonne volonté » des élus apparaît cependant complexe dans la mesure où ceux-ci sont essentiellement relationnels. À l'aune de notre étude, il semble en effet qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de représentation partisane ou militante des enjeux sociaux. Cette « bonne volonté » se constate a posteriori, après l'approbation de la norme locale d'urbanisme. Elle est le résultat d'un processus transactionnel donnant au final la primauté aux objectifs de durabilité sur la pérennisation des héritages locaux. Il est cependant possible de mettre en évidence l'influence d'une conjonction de trois facteurs :

- une sensibilité de l' élu à des enjeux dépassant l'échelle communale et les contours de son mandat électoral local avec la prise en compte des échelles différenciées d'espace et de temps du développement durable ;
- le « leadership » des élus ruraux (et du maire au sein de son conseil municipal) face à leurs administrés, cette autonomie politique leur permettant de s'affranchir partiellement des contraintes de la proximité locale ;
- et l'existence d'une dynamique efficace de travail entre le maire et les techniciens permettant la mobilisation effective de compétences techniques et un effet d'entraînement vers la recherche de moyens financiers et de mise en œuvre des projets communaux.

La conjonction de ces trois facteurs relève cependant du domaine de l'exception. Par ailleurs, il est peu probable que l'État local et les personnes publiques aient les moyens humains, techniques et financiers d'accompagner plus de quelques communes dans des cadres d'expérimentation.

(3) L'évolution de la dynamique de régulation locale est liée aux pratiques administratives d'interactions que les services de l'État - centraux et locaux - mettront en place vis-à-vis des communes et de leurs groupements. L'extension progressive de la dynamique de régulation locale à d'autres domaines de l'action publique territoriale et le recours grandissant à une médiation par les outils pourraient en effet aboutir à des postures de plus en plus figées, en contradiction avec les analyses portant sur les politiques négociées et participatives.

Ces trois facteurs - dynamique des scènes techniques de l'action publique, profils sociologiques des élus ruraux et évolution des pratiques relationnelles de l'État - structurent les transformations du processus de régulation locale. Différents scénarios s'esquissent en matière d'évolution de la régulation locale. Mais il est exclu d'envisager un rétablissement des modalités d'intervention territoriale de l'État local telles qu'elles se sont développées dans les dynamiques de régulation croisée et de co-construction des politiques publiques. Trois facteurs rendent inenvisageable un tel scénario : la situation dégradée des finances publiques<sup>523</sup>, le contexte idéologique actuel<sup>524</sup> et la dynamique européenne de constitution des territoires autour du principe de subsidiarité. Il faut donc prendre acte de cette disparition d'un État « co-administrateur des territoires » pour répondre à la question en sous-titre de l'ouvrage de Reigner (2002b). Si cela ne signifie en aucun cas la disparition complète des services territoriaux de l'État, l'enjeu de cette régulation locale interroge la capacité des communes ou de leurs groupements à devenir des institutions socialement légitimes et techniquement aptes à représenter l'État dans les territoires. Dans cette approche prospective, il est donc à peu près certain que la dynamique de régulation locale à l'œuvre s'oriente davantage vers une recomposition qu'une substitution de l'action de l'État dans la gestion territoriale. Elle se développe à travers des processus d'hybridation entre de multiples dynamiques administratives, mais aussi non institutionnelles. Nous proposons ici de les esquisser sous forme de scénarios, à moyen terme, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres.

*Scénario 1.* Une première piste serait la tendance de fond à individualiser la question des usages de l'espace. Notre recherche s'est en effet orientée sur la question de la substitution du rôle exercé par les agents de la DDT. Or, il nous semble que les différentes réformes du droit de l'urbanisme prises après la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 posent la question d'une dérégulation institutionnelle implicite des usages de l'espace. Aussi bien la réforme

<sup>523</sup> Selon l'Insee, au premier trimestre 2011, la dette publique de la France est équivalente à 84,5 % de son Produit Intérieur Brut (PIB). Ce taux était de 55,5 % au dernier trimestre 1995 et de 64,2 % au dernier trimestre 2007. La question de la dette publique occupe l'agenda politique national. En respect des principes du Traité de Maastricht, la France s'était engagée à ce que sa dette ne dépasse pas 60 % de son PIB. Pour plus de précisions, cf. Insee, comptes nationaux trimestriels sur [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

<sup>524</sup> Pour se convaincre que la réduction des moyens de l'État n'est pas un enjeu de clivage entre les partis de gouvernement de Droite et de Gauche, il faut se rappeler que la réduction de l'action productive de l'État en matière de politiques publiques a été initiée sous un gouvernement réputé de Gauche (avec la réforme de la commande publique en 2000). Dans un autre domaine, un ministre de l'Éducation nationale du gouvernement de Lionel Jospin (Parti socialiste) avait parlé de « dégraisser le mammoth » en juin 1997 à propos de son objectif de réduction des effectifs de son ministère.

du permis de construire de 2007 que les orientations de la réforme « urbanisme de projet »<sup>525</sup> actuellement en discussion mettent en évidence un mouvement de fond qui consiste à réduire la régulation administrative du droit des sols et à lui substituer en partie une régulation sociale interindividuelle. Par exemple, la simplification du permis de construire a substitué au contrôle de conformité par l'administration des travaux effectués un régime déclaratif du requérant. Dès lors, en l'absence de contrôle institutionnel, le seul recours est celui des voisins ayant un intérêt à agir au regard du préjudice causé par la nouvelle construction. Ce faisant, cette régulation individuelle privée a pour conséquence de faire du droit à construire un acte avant tout individuel géré de gré à gré avec le voisinage, alors qu'il constituait, avant la réforme de 2007, un acte collectif impactant un territoire géré par l'administration. Il risque en outre d'accroître sensiblement les conflits de voisinage.

*Scénario 2.* Une seconde piste serait l'approfondissement de la régulation institutionnelle locale qui aboutirait à une quasi-suppression de l'action des services de l'État dans l'élaboration de la norme, voire à une réduction de son action dans son contrôle. Une telle hypothèse aboutirait alors à des mécanismes de gestion plus autonome de l'urbanisme local à travers des normes intermédiaires de schémas de cohérence territoriale. La compatibilité du PLU au SCOT serait alors gérée directement par le syndicat mixte supracommunal, avec toutes les questions de légitimité et d'intérêt communautaire soulevées par notre recherche.

*Scénario 3.* Une troisième piste serait celle d'une régulation plus formelle de l'État sur un nombre restreint d'enjeux précis (par exemple, la surface constructible maximale par commune) et une relative autonomie locale dans la gestion des autres champs du droit de l'urbanisme. L'État mettrait alors en œuvre une gestion territoriale de l'urbanisme par objectifs en ayant recours à des outils techniques (SIG, etc.) de suivi et de contrôle du respect de la norme. Cette modalité de gestion pourrait alors développer les tensions entre l'État local et les collectivités en cristallisant les objectifs et en réduisant la possibilité de construire des compromis.

*Scénario 4.* Le développement d'une autonomie décisionnelle supracommunale notamment pour les personnes publiques associées constitue une quatrième piste. Dans ce cadre, les intérêts catégoriels de l'agriculture nécessiteraient dans les années à venir un positionnement institutionnel explicite des chambres d'agriculture sur la protection des terres productives qui emporterait éventuellement une reconnaissance, une légitimité et une autorité plus forte conférée par le droit.

*Scénario 5.* Une dernière piste serait d'interroger l'urbanisme durable sous l'angle de son contenu normatif. Notre recherche a en effet mis en évidence que la pratique de cette notion

---

<sup>525</sup> Cf. 1.2.3.1.

aboutit à une mise en tension entre élus ruraux et agents publics. Dans ces territoires essentiellement non urbanisés, la proximité géographique et/ou sociale entre élus décideurs et propriétaires risque alors de devenir un facteur d'accroissement des tensions voire des conflits entre élus locaux et propriétaires-habitants d'une part, et élus locaux et personnes publiques d'autres part. Pour répondre à l'enjeu de durabilité et restreindre la tentation d'une action politique décentralisée des maires ruraux qui s'adresse d'abord à leurs électeurs, l'État pourrait être alors tenté de légiférer et de finalement transférer dans les années à venir la compétence d'élaboration des documents locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale. L'enjeu d'une telle réforme serait de réduire les pressions sociales croissantes pesant sur les élus communaux du fait de la divergence des attentes entre les objectifs de l'État central et les attentes des propriétaires. Les prochaines années seraient alors consacrées à inciter des communautés de communes, moins nombreuses et plus peuplées, à se doter d'un personnel technique propre en matière d'aménagement du territoire. Cette dynamique permettrait alors de doter les territoires ruraux d'interlocuteurs techniques pérennes, susceptibles de faciliter la traduction au quotidien de la notion d'urbanisme durable et de (ré)générer une connaissance directe des territoires ruraux saisie à travers des savoirs objectivés internes au territoire. Comme l'a discuté le Comité pour la réforme des collectivités locales<sup>526</sup>, le transfert des compétences d'urbanisme des communes rurales à l'échelle intercommunale permettrait alors d'ouvrir le débat sur le statut institutionnel respectif des communes et des communautés de communes à fiscalité propre. L'enjeu pourrait alors être de substituer les statuts institutionnels entre collectivité locale et établissement public. L'intercommunalité rurale gagnerait alors enfin en légitimité institutionnelle et apparaîtrait, peut-être, aux yeux des élus comme le niveau territorial à investir en priorité, plutôt que d'en faire un outil financier au service de la commune.

Le processus de régulation locale tend à hybrider ces différentes pistes d'évolution. Mais à court terme, au regard des discussions actuelles sur la réforme « urbanisme de projet » en préparation, l'urbanisme réglementaire semble s'acheminer vers un caractère hybride caractérisé par une individualisation de l'acte constructif et le rôle grandissant de la régulation locale et supralocale, à travers la place grandissante et la généralisation des SCOT prévue par la loi Grenelle II. Ce projet en discussion fait l'impasse sur la question de la reconnaissance de la légitimité à agir des acteurs. Il postule la capacité et la légitimité des acteurs communaux et intercommunaux et ne fait pas mention de la place conférée dans ce cadre institutionnel aux services déconcentrés de l'État et aux personnes publiques associées dans l'élaboration du PLU. Il laisse à penser tacitement que ces acteurs vont repositionner leur action à l'échelle du SCOT et délaisser le niveau communal. Ce faisant, il ne propose pas de solution concrète au problème

<sup>526</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, document de travail « Communes et intercommunalité » de la séance du 5 novembre 2008. Orientation 3 « dépassement », p.7. Consulté sur <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr> le 4 septembre 2011.

spécifique des communes rurales, à leur absence de technicité propre et aux tensions nées de la proximité entre acteurs locaux.

## ANNEXES

ANNEXE A LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU PLAN LOCAL D'URBANISME.....	490
ANNEXE B LA MÉTHODE DE RECHERCHE.....	493
ANNEXE C L'ÉLABORATION DU VOLET URBANISME DE LA CHARTE .....	501
ANNEXE D L'ANALYSE COMPARATIVE DES TROIS TERRAINS D'ÉTUDE.....	507
ANNEXE E LA DÉMARCHE SYSTÈME INTÉGRÉ URBANISME (SIU).....	515
ANNEXE F LES OUTILS DE CALCUL DU POTENTIEL FONCIER COMMUNAL.....	525

ANNEXE A

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Annexe A - 1. La hiérarchie des normes suite à la loi portant Engagement national pour l'environnement.....491

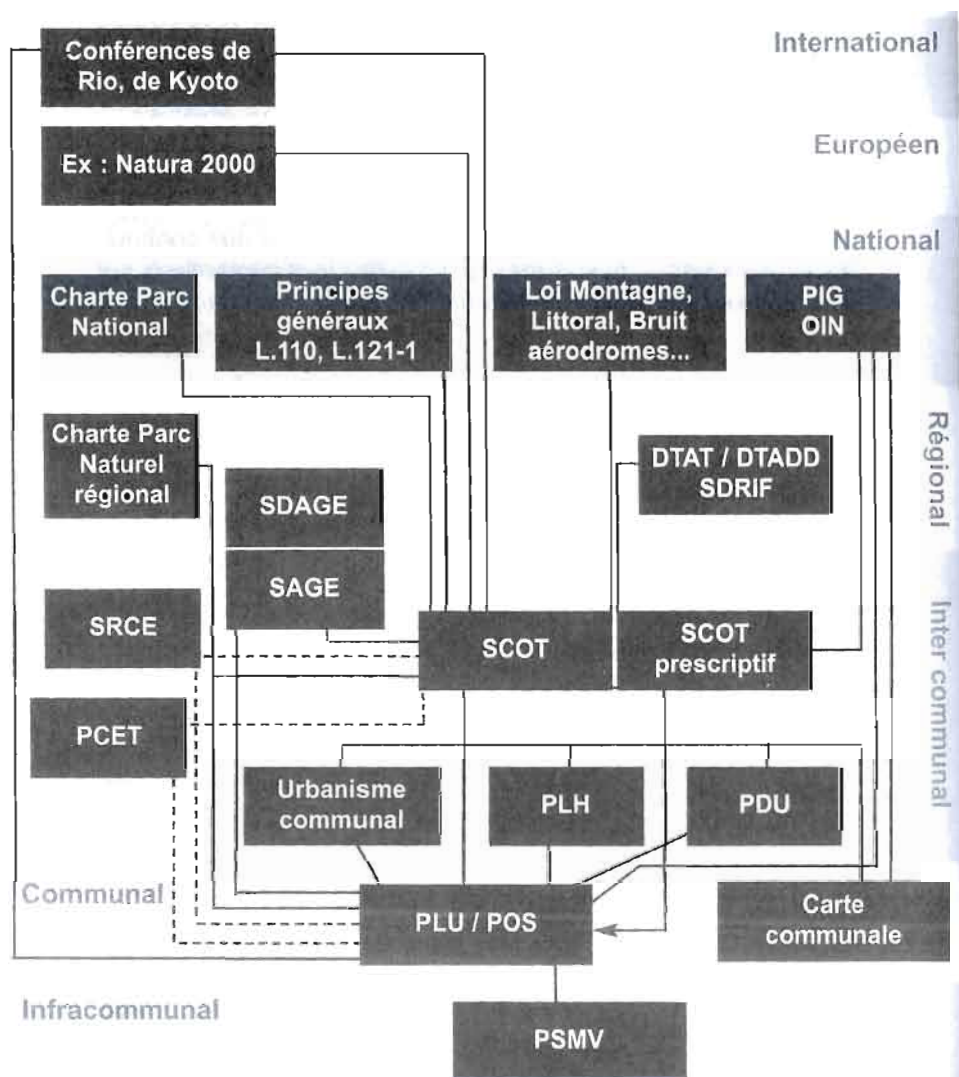
Annexe A - 2. La procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme .....492

- - - -

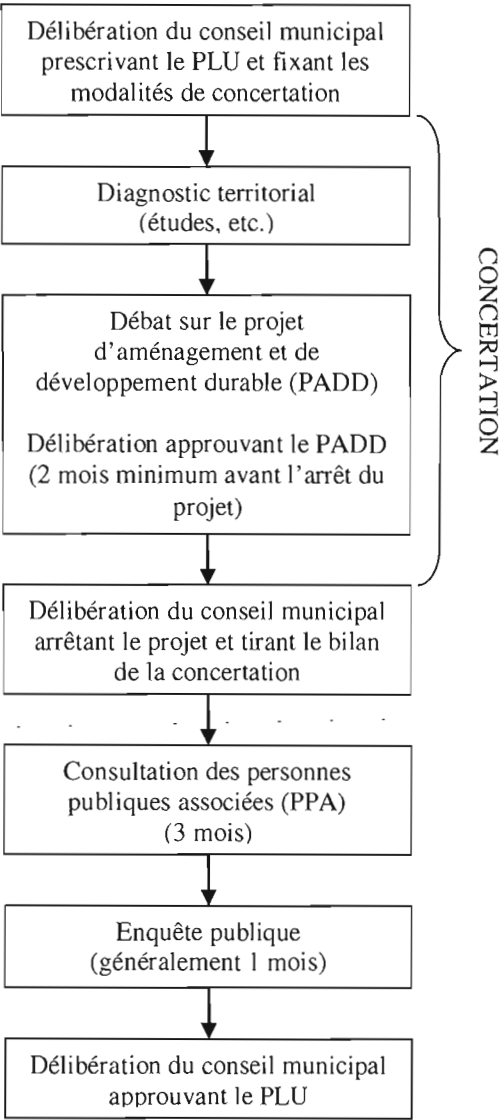


Annexe A - 1. La hiérarchie des normes suite à la loi portant Engagement national pour l'environnement

(Dubois-Maury, 2010, p.178)



Annexe A - 2. La procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme



## ANNEXE B

## LA MÉTHODE DE RECHERCHE

Annexe B - 1. Les étapes de la recherche-action .....	494
Annexe B - 2. Le protocole de la phase de préparation de l'expérimentation.....	495
Annexe B - 3. Le protocole de la phase d'expérimentation.....	498
Annexe B - 4. Le protocole de la phase d'analyse des résultats .....	500



Annexe B - 2. Le protocole de la phase de préparation de l'expérimentation

Cette annexe est issue de la méthode recherche élaborée en 2007 dans le cadre de la préparation du projet de thèse.

⇒ Démarche et Objectifs	⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
<b>11. Coconstruction chapitre Urbanisme de la Charte</b>  *Disposer d'un référentiel d'URD territorialisé mais non spatialisé, base de l'expérimentation  *Participer à la construction de l'objet social URD  *Favoriser le développement d'un discours politique sur le sujet	Méthode d'apprentissage réalisée sur la base d'itérations successives en 3 étapes :  * <b>Action 1 : sensibilisation et mobilisation des élus locaux ⇒ Mobiliser les élus locaux sur les enjeux URD</b> Il s'agit de construire un contenu pour l'objet URD en ciblant les enjeux d'urbanisme, de les questionner au regard du développement durable et de les rattacher au cadre organisationnel des PLU afin de mobiliser les élus et construire un langage commun.  * <b>Action 2 : coconstruction politique ⇒ Définir avec les élus un cadre cognitif et opérationnel pour l'URD dans les communes du Parc.</b> Les enjeux sont repris et mis en perspective avec des propositions de principes d'actions à inscrire dans la nouvelle Charte. Pour ce faire, on se base sur des recherches bibliographiques et sur un protocole de réunion incluant toujours 2 personnes (Chercheur + technicien PNRBV) alternativement l'un anime un enjeu de la réunion et l'autre recueille les réactions des élus. Après chaque réunion, le contenu de la présentation est ajusté au regard des remarques des élus et les questions soulevées font l'objet d'une interprétation.  * <b>Action 3 : élaboration institutionnelle (partie hors démarche de thèse) ⇒ Réintégrer le projet URD dans le cadre global de la Charte + préparer un argumentaire pour construire des échanges avec les acteurs institutionnels-techniques et validation.</b> Cette phase vise à faire valider le contenu ainsi défini par les représentants institutionnels, les techniciens et une nouvelle fois les élus communaux.  *Public des 3 phases : élus communaux prioritairement, puis techniciens associés	<b>Action 1 : sensibilisation et mobilisation des élus</b> *Doctorant et Chargée de mission Urbanisme du PNRBV *Création et utilisation d'une base audio-vidéonumérique spécifique puis débat animé *Septembre et octobre 2007 dans le cadre d'une dizaine de réunions-débats intercommunales sur le thème de l'urbanisme  <b>Action 2 : coconstruction politique</b> *Doctorant-Chercheur et Chargée de mission Urbanisme du PNRBV *Octobre à décembre 2007 dans le cadre de 3 réunions spécifiques URD pour chacun des 3 grands territoires du Parc (9 réunions environ) *Travail de préparation politique en binôme, proposition d'une base simple de principes et discussions-échanges avec les élus au cours de soirées rencontres-débats  <b>Action 3 : élaboration institutionnelle</b> *Réalisée par l'équipe technique du PNRBV et des cabinets-consultants spécialisés en conception graphique et communication *Rôle du Doctorant dans cette phase : soutien technique à la prise en compte des apports de l'action 2 ; participation technique aux discussions avec les partenaires institutionnels de la Charte *Le Doctorant effectuera une analyse de l'évolution du projet Urbanisme de la Charte entre les actions 2 et 3. Celle-ci permettra de saisir les transformations du discours sur l'URD induites par le cadre institutionnel.

⇒ Démarche et Objectifs		⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
<b>12. Recherche &amp; analyse bibliographique</b>  *Délimiter le champ de recherche *Connaître les méthodes d'analyse et les outils disponibles *Prendre connaissances des dernières perspectives scientifiques		*Approche initiale très large incluant notamment les disciplines suivantes : systématique, géographie, sociologie rurale, sociologie environnementale, agronomie, aménagement-urbanisme, analyse de politiques publiques, informatique décisionnelle, méthodes qualitatives et quantitatives appliquées aux sciences sociales, architecture, économie environnementale, etc. *Réduction du champ d'entrée en fonction des enjeux dans le cadre d'un échange avec les directeurs de thèse (3 à 6 champs principaux) *Compilation des références au sein d'une base bibliographique	*Outil : logiciels de traitement bibliographique *Travail mené par le Doctorant *Réunions régulières (tous les 2 mois environ) avec les directeurs de thèse pour délimitation du cadre d'étude et rétroactions
<b>13. Recrutement des 3 communes test SIU</b>  *Trouver 3 communes test pour l'expérimentation SIU		*Intégrer les critères de diversité des contextes territoriaux et de degré d'urbanité *Trouver des communes prêtes à participer à une expérimentation dans un cadre réel d'élaboration de leur plan local d'urbanisme	*Doctorant, Chargé de mission Urbanisme, Direction du Parc et partenaires institutionnels *Lancement d'un appel à candidatures *Création de documents de communication *Audition des candidats et préparation des cadres contractuels de l'expérimentation
<b>14. SIU : Préparation Base SIG OCCSOL 2500</b>  *Disposer d'une base SIG à fine échelle (1:2500) adaptée aux enjeux d'urbanisme rural permettant une analyse d'impacts *Enrichir les données et le niveau d'informations sur l'ensemble des thématiques inscrites dans le projet URD de la Charte		*Création d'un SGBD sur le serveur SINBAL (Système d'informations du PNRBV) dédié au SIU *Définition d'une arborescence de contenus attributaires et intégration au sein d'une base commune selon une logique multicouches *Création de données ou acquisition de données auprès de partenaires institutionnels des territoires	*Utilisation de la suite logiciels SIG ESRI ArcGIS© *Définition de la méthodologie de constitution de la base au 1:2500 <sup>e</sup> et des contenus attributaires : Doctorant *Préparation des conventions de mise à disposition de données : Chargé de mission SIG *Digitalisation des données pour création de la base : stagiaire *Intégration technique des données : Chargé de mission SIG du PNRBV *Contrôle qualité (dont contrôle terrain) : Doctorant + stagiaire + Chargé de mission SIG
<b>15. SIU : préparation de la partie simulation 3D</b>  *Disposer d'une modélisation 3D des territoires communaux afin d'intégrer une vision réelle des enjeux		*Définition du type de technologies nécessaires en 3D *Définition du niveau de représentation *Définition des indicateurs et du niveau d'information supplémentaire introduit par la 3D	*Définition technique des attentes 3D de l'expérimentation SIU : Doctorant *Création de la maquette 3D prototype des territoires : stagiaire avec appui extérieur (Conseil Architecture Urbanisme, Environnement de l'Oise)



⇒ Démarche et Objectifs	⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
<p><b>16. SIU : préparation de la partie scénarios et évaluation</b></p> <p>*Disposer de critères utilisables avec les élus</p> <p>*Construire les supports médias (cartes, indicateurs, méthodes collectives, etc.) permettant l'échange et la discussion</p>	<p>*<b>Action 1 : Définition des critères d'URD</b> dans chaque contexte communal sur la base notamment des attentes des élus et des principes de la Charte</p> <p>*<b>Action 2 : Création des indicateurs d'évaluation de l'URD</b></p> <p>*<b>Action 3 : Définition d'un protocole de rencontre-échange</b> en réunion avec les élus pour débattre des scénarios</p>	<p>*<b>Action 1</b> : méthode de définition des critères avec les techniciens et les élus pour chacune des 3 communes sur la base de 1 ou 2 réunions en communes ; proposition de critères soumis au débat sur la base d'une analyse spatiale des 3 contextes socioterritoriaux</p> <p>*<b>Action 2</b> : recherche bibliographique et échange avec les partenaires techniques (Chambres d'agriculture, équipe Parc)</p> <p>*<b>Action 3</b> : création par le Doctorant d'un protocole de travail avec les élus lors des réunions PLU</p>
<p><b>17. Développement d'un protocole de suivi-évaluation de l'expérimentation</b></p> <p>*Disposer d'un cadre d'expérimentation balisé et adapté à l'analyse</p>	<p>*Définir le cadre de déroulement de l'expérimentation et les moyens de recueil des données. Le protocole devra laisser suffisamment de souplesse pour permettre aux élus d'être dans un cadre réel (sans introduire un biais social trop important du fait de l'expérimentation) tout en permettant au Chercheur de recueillir l'information dont il a besoin.</p>	<p>*Le cadre est celui d'une négociation habituelle de PLU défini selon la procédure administrative. Le décor est donc relativement fixé à la base : on peut assez facilement observer la manière dont les acteurs vont jouer avec leurs ressources et avec les autres acteurs et finalement construire des représentations singulières en fonction de paramètres initiaux relativement connus par le Chercheur (cf. étape 21 notamment).</p>

### Annexe B - 3. Le protocole de la phase d'expérimentation

Cette annexe est issue de la méthode recherche élaborée en 2007 dans le cadre de la préparation du projet de thèse.

⇒ Démarche et Objectifs	⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
<p><b>21. Création d'un t0 de l'expérimentation</b></p> <p>*Élaborer un état initial des contextes d'expérimentation pour permettre d'en saisir l'évolution au cours de la démarche</p>	<p>*En se basant notamment sur la grille d'analyse présentée dans le projet de thèse, il s'agira de constituer pour chacun des indicateurs un état initial au démarrage de l'expérimentation.</p> <p>*Les méthodes utilisées doivent être reproductibles au terme de l'expérimentation et fournir des données analysables.</p>	<p>*Méthodes d'analyse spatiale, utilisant notamment les outils cartographiques et SIG pour les données à caractère spatial. Les sources de données territoriales sont multiples : INSEE, documents de planification existant, analyses territoriales diverses, IGN, Ifen, services de l'État et des chambres consulaires, BET mandataire pour l'élaboration du PLU.</p> <p>*Méthodes d'analyse qualitative pour les données non quantifiables.</p> <p>*Le recueil de ces données qualitatives passera notamment par une série d'entretiens semi-directifs et compréhensifs. On envisage de réaliser les entretiens sous forme individuelle. On rencontrera à chaque fois le maire puis son adjoint à l'urbanisme. On poursuivra les entretiens avec d'autres membres de l'équipe municipale jusqu'à saturation de l'échantillon. On interrogera également les techniciens associés à la démarche, et au minimum l'État local (DDE-DDA), la Chambre d'Agriculture, le bureau d'études mandataire, l'EPCI. Au final on devrait aboutir à une trentaine d'entretiens.</p>



⇒ Démarche et Objectifs	⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
22. Expérimentation phase diagnostics communaux		
23. Expérimentation phase scénarios communaux	<p>*Les trois communes ne disposeront pas nécessairement de la même instrumentation SIU. Par exemple, pour mieux saisir l'apport de la modélisation 3D, on ne proposera cet outil que sur 1 ou 2 des 3 territoires tests.</p>	<p>*L'expérimentation se déroule dans le cadre d'une démarche « habituelle » d'élaboration du PLU : cette dernière est coordonnée par le maire de la commune et son bureau d'études mandataire. Le portage de la démarche SIU a proprement parlé sera réalisé par les techniciens du Parc, le rôle du Doctorant est indiqué ci-contre.</p>
24. Expérimentation phase zonages & règlements communaux	<p>*Pour les étapes 22 et 24, le Chercheur réalisera le soutien technique à l'utilisation du SIU.</p>	<p>*Pour chacune des étapes 22 à 24, il faut compter environ 4 réunions par étape et par commune soit au final une quarantaine de réunions environ sur une période d'environ 18 mois.</p>
*Mettre en œuvre la démarche SIU dans chacune des trois communes de l'expérimentation	<p>*Pour l'étape 23, il veillera en outre à la préparation technique des outils d'évaluation et à l'analyse des impacts des différents scénarios sur la base des échanges validés lors des réunions élus-techniciens dans les communes pour l'élaboration du PLU. Ce matériel, issu de débats entre élus et technicien, sera particulièrement précieux pour percevoir les évolutions des représentations.</p>	<p>*L'analyse situationnelle demande la définition d'un protocole d'observations en réunion (cf. étape 17).</p>
*Intégrer la démarche SIU dans le cadre d'un processus habituel d'élaboration de PLU	<p>*A toutes les étapes, le Doctorant se placera en situation d'analyste situationnel (caractérisation du contexte interne et externe au projet et du système de relations entre les acteurs du projet, évolution du positionnement des acteurs au cours de la démarche, évolution des agencements de ressources et des représentations).</p>	<p>*En complément des données issues de l'observation des réunions, le Chercheur a sollicité des entretiens intermédiaires, formels et informels ainsi que la réalisation de questionnaires.</p>
*Collecter l'information au cours de l'expérimentation au regard du protocole présenté à l'étape 17		

## Annexe B - 4. Le protocole de la phase d'analyse des résultats

Cette annexe est issue de la méthode recherche élaborée en 2007 dans le cadre de la préparation du projet de thèse.

⇒ Démarche et Objectifs		⇒ Méthodes	⇒ Outils et moyens
<b>31. Création d'un t final de l'expérimentation</b>  *Disposer d'un état final des représentations sociales aux termes de l'expérimentation		*Analyse de l'évolution des représentations et des discours sur l'URD dans chacune des 3 communes. *On s'intéressera également aux choix finaux effectués pour le PLU et leur interprétation au regard du projet de Charte.	*Idem qu'à l'étape 17 *Confrontation des évolutions des discours des acteurs. *Analyse du projet de PLU et de l'agencement final de ressources *Analyse de l'acceptabilité-appropriation de la démarche SIU et des outils proposés.
	<b>32. Confrontation des 3 scènes de l'expérimentation</b>  *Comprendre le champ d'interprétation de l'urbanisme rural durable sur la base d'un cadre normatif commun (Charte du PNRBV) *Détecter les spécificités rurales de ces démarches d'urbanisme durable	*Notre attention portera sur les concordances-discordances entre ressources mobilisées dans les documents de PLU des 3 communes. *On s'intéressera également aux ressources spécifiquement rurales qui ont été mobilisées dans les différents projets. *Enfin, sur la base des protocoles d'expérimentation, on évaluera l'apport des différents outils aux représentations de l'URD.	*Confrontation des évolutions des discours sur les trois communes. Pour ce faire, on utilisera en référence la grille d'analyse présentée dans le projet de thèse ainsi que l'analyse qui aura été faite du projet de Charte. *On mettra en perspective ces résultats avec les analyses réalisées sur les figures « villes durables ». * Grille d'analyse des discours sur l'outil SIU.
<b>33. Comparaison à des discours externes à l'expérimentation</b>  *Disposer d'un point de référence externe hors territoire d'application permettant de saisir la territorialisation de l'URD		*Analyse d'entretiens avec les membres techniques et politiques du Réseau « Paysage rural : vers un urbanisme durable » de Mairie-Conseil, établissement de la Caisse des Dépôts et Consignations, producteurs de discours sur l'URD. *Analyse de la confrontation de leurs points de vue.	*Réalisation et analyse de 10 entretiens avec les membres du Réseau. *Organisation d'une réunion de confrontation des points de vue, en partenariat avec les architectes animatrices du Réseau et analyse des échanges. *Mise en perspective des discours des membres du Réseau avec ceux issus de la démarche SIU.
<b>34. Rédaction finale</b>			

## ANNEXE C

## L'ÉLABORATION DU VOLET URBANISME DE LA CHARTE

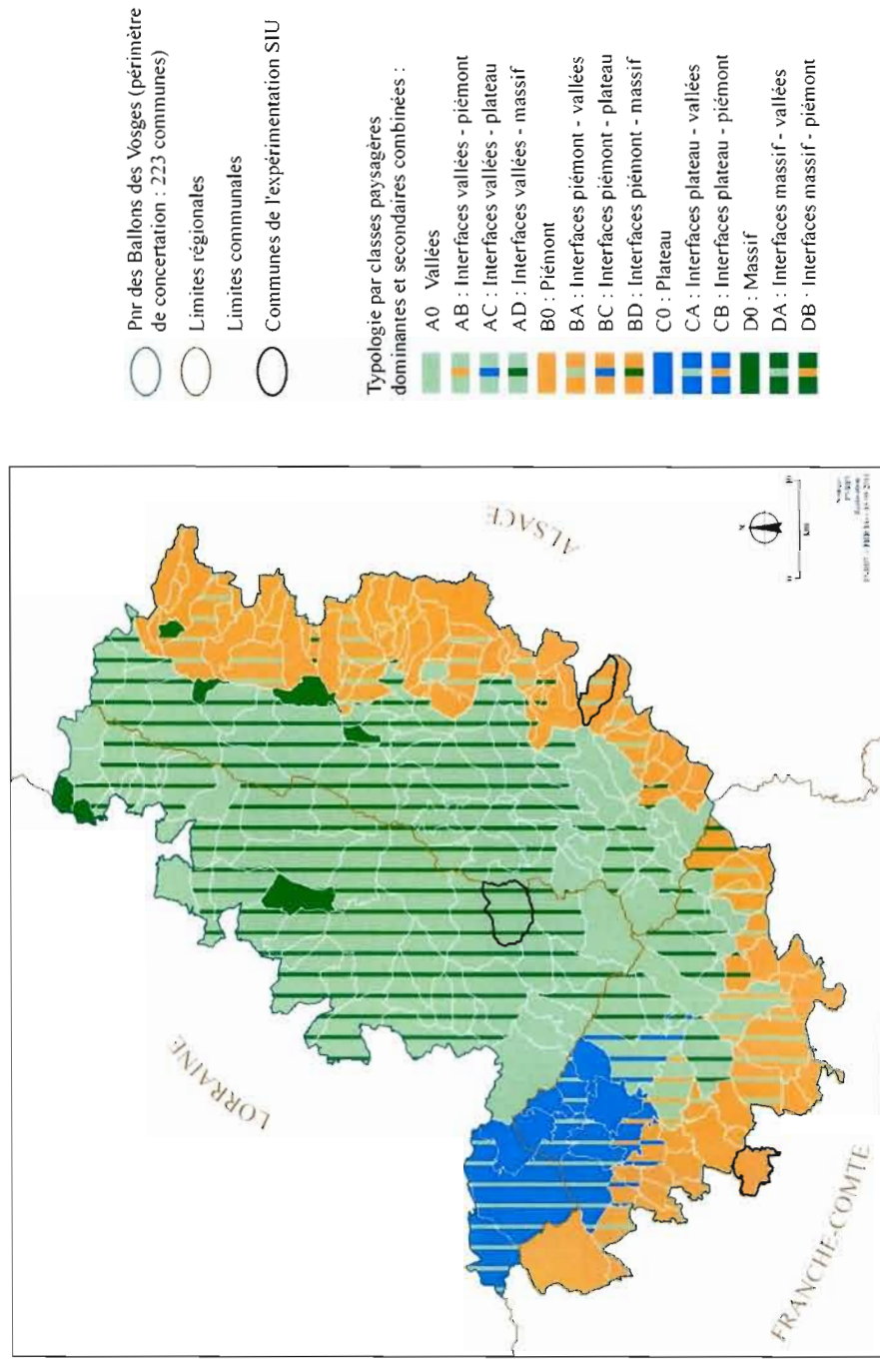
Annexe C - 1. La conception de l'urbanisme rural durable par le Parc en 2005 - 2006.....	502
Annexe C - 2. Analyse des structures paysagères du territoire du Parc au regard de l'urbanisation .....	503
Annexe C - 3. Synopsis du volet urbanisme de la charte à l'issue de la phase de « construction » .....	504
Annexe C - 4. Extraits de la mesure 2.1 du projet de charte du Parc soumis à approbation .....	506

# Annexe C - 1. La conception de l'urbanisme rural durable par le Parc en 2005 - 2006

Cette annexe est issue des études réalisées en 2005 et 2006 (Bombenger, 2005, 2006) sur les pratiques d'urbanisme durable du Parc (Bombenger, 2011, p.120).

Thèmes	Raisonnements	Cadre global	Principes	Critères
Économie d'espace	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le sol est précieux, il a un coût.</li> <li>Le sol est une ressource limitée.</li> <li>L'artificialisation du sol est un phénomène aux effets quasiment irréversibles sur le moyen terme.</li> <li>Les usages du sol sont divers.</li> </ul>	<p>PRÉSERVATION</p> <p>→</p> <p>ÉQUILIBRE</p> <p>L'équilibre territorial est atteint lorsque le rapport coûts/avantages pour l'Homme est supérieur ou égal à l'impact territorial à moyen terme.</p> <p>←</p> <p>DÉVELOPPEMENT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Densification raisonnée (adaptée aux caractéristiques traditionnelles du bâti local).</li> <li>Hierarchisation des nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consommation foncière réduite.</li> <li>Utilisation des potentialités existantes (réhabilitation).</li> <li>Construire une politique de gestion des sols, désormais identifiée comme une ressource de l'attractivité locale.</li> </ul>
Ressources du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il existe des ressources locales inexploitées.</li> <li>L'importation de matériaux et de techniques de constructions extérieures au territoire nuit à sa qualité et à sa typicité.</li> <li>De plus, cela produit une dépendance énergétique inutile dans un contexte de crise.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources liées au territoire.</li> <li>Ressources viables sur le long terme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De préférence, utiliser les savoir-faire et matériaux locaux.</li> <li>Limiter autant que possible les dépenses énergétiques des déplacements.</li> </ul>
Environnement naturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'urbanisme actuel ne s'intègre pas à l'environnement préexistant.</li> <li>L'urbanisme actuel ne donne pas de place à la nature.</li> <li>Il nuit à la biodiversité par la destruction des espaces naturels</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Respecter les corridors biologiques.</li> <li>Donner une place à la nature dans tous les projets, du territoire à la parcelle.</li> <li>Utiliser la configuration initiale du site plutôt que la transformer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limiter les ruptures physiques de l'espace : construire une continuité visuelle, fonctionnelle et typologique en utilisant les essences végétales locales, limitant les clôtures et l'imperméabilisation des sols, en favorisant l'entretien autonome du sol.</li> <li>Donner une place à l'espace naturel dans toutes les opérations.</li> </ul>
Développement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les formes urbaines actuelles sont préconstruites techniquement hors de leur espace de mise en œuvre.</li> <li>Elles ne s'intègrent pas au site et produisent un territoire « patchwork » fait de juxtapositions individuelles sans lien entre elles.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Promouvoir des formes urbaines adaptées à la configuration locale.</li> <li>Promouvoir des formes urbaines plus souples et adaptables sur le long terme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en œuvre un projet proposant des choix et des alternatives.</li> <li>Insérer la construction dans son site (pente, écoulement d'eau, structure végétale).</li> <li>Insérer la construction dans l'espace public.</li> </ul>
Culture partagée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les projets ne sont pas débattus.</li> <li>Les alternatives aux choix sont occultées.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Promouvoir une appropriation des projets locaux.</li> <li>Générer une prise de conscience de la fragilité du territoire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cohérence interne du projet.</li> <li>Logique d'étude d'impact.</li> </ul>

Annexe C - 2. Analyse des structures paysagères du territoire du Parc au regard de l'urbanisation



## Annexe C - 3. Synopsis du volet urbanisme de la charte à l'issue de la phase de « construction »

	Mesures opérationnelles : ACTION	Mesures idéelles : POSTURE
Légende		

**Principe 1. Le territoire : économiser les ressources du territoire**

Paramètre 11. Connaître et respecter les corridors écologiques

*Mesure 111. Reconnecter les espaces naturels fragmentés pour permettre les circulations*

*Mesure 112. Préserver les corridors existants*

Paramètre 12. Préserver les terres agricoles exploitées, exploitables ou mécanisables

*Mesure 121. Réserver les terres planes et accessibles en fond de vallée pour l'agriculture*

*Mesure 122. Utiliser les espaces interstitiels dans l'enveloppe bâtie pour favoriser une agriculture de proximité sans nuisance*

*Mesure 123. Recréer de nouvelles terres exploitables en rouvrant à l'agriculture des terrains en friche*

Paramètre 13. Optimiser l'occupation du sol et les infrastructures existantes à toutes les échelles

*Mesure 131. Coordonner les projets des collectivités entre elles*

*Mesure 132. Utiliser les réseaux de distribution et les voiries existantes*

*Mesure 133. Développer l'urbanisation au maximum dans l'enveloppe bâtie existante*

*Mesure 134. Concevoir les nouveaux quartiers en consommant un minimum de ressources naturelles finies*

**Principe 2. Le projet : utiliser les caractères des territoires pour concevoir**

Paramètre 21. Travailler avec les reliefs

*Mesure 211. S'appuyer sur les reliefs existants pour s'inscrire dans la logique du paysage*

*Mesure 212. Transformer la contrainte induite par la topographie en qualité dans les projets*

Paramètre 22. Composer avec les trames végétales et avec les matériaux du territoire

*Mesure 221. Utiliser des essences végétales qui maintiennent la biodiversité et s'inscrivent dans le paysage local*

*Mesure 222. Respecter et rouvrir les chemins de l'eau*

*Mesure 223. Se servir des matériaux et savoir-faire de la région*

Paramètre 23. Faire évoluer les villes et les villages en s'appuyant sur leurs spécificités et leur identité, avec simplicité

*Mesure 231. Quantifier les besoins de développement des territoires*

*Mesure 232. Concevoir les constructions et les extensions en continuité et en cohérence avec le bourg d'origine*



### **Principe 3. La qualité de vie : favoriser la convivialité et la vitalité**

Paramètre 31. Faire de la mixité et de la densité une richesse en favorisant la diversité des usages, des fonctions, des formes

*Mesure 311. Favoriser les mixités pour garantir un développement pérenne et construire un cadre de vie à échelle humaine*

*Mesure 312. Composer avec la densité pour permettre les relations de proximité*

Paramètre 32. Donner des espaces publics à tous les âges au cœur des bourgs

*Mesure 321. Aménager des espaces publics simples et de qualité*

*Mesure 322. Inciter à une pratique régulière des espaces publics*

Paramètre 33. Privilégier une pratique piétonne à travers des espaces publics simples et de qualité

*Mesure 331. Structurer un réseau de circulation piétonne*

*Mesure 332. Minimiser l'impact de la voiture*

*Mesure 333. Retrouver une mixité dans les rues*

### **Principe 4. L'évolution dans le temps : mesurer la viabilité des projets dans le temps**

Paramètre 41. Quantifier les coûts (investissement, usage et entretien) dans une perspective énergétique en transformation, pour les collectivités et les particuliers

*Mesure 411. Concevoir des projets dont la charge économique globale restera supportable pour leurs usagers dans la durée*

Paramètre 42. Anticiper les développements possibles des projets

*Mesure 421. Mener une politique publique globale sur le long terme*

*Mesure 422. Imaginer les évolutions possibles des modes de vie*

Paramètre 43. Favoriser les circuits courts et le recours à l'économie locale

*Mesure 431. Réduire les besoins énergétiques*

*Mesure 432. Avoir une connaissance des matériaux et des filières de production*

*Mesure 433. Développer des savoir-faire et une économie locale dynamique*

### **Principe d'exception et d'innovation**

## Annexe C - 4. Extraits de la mesure 2.1 du projet de charte du Parc soumis à approbation

<p><b>1. La stratégie pour le territoire</b></p> <p>11. La vitalité aujourd'hui et la vitalité demain :</p> <p>12. Les relations entre les hommes, et les relations entre l'homme et son environnement</p> <p>13. Le respect des libertés privées et la responsabilité de préservation de l'intérêt commun</p>	<p>- densifier pour éviter l'artificialisation de nouvelles zones</p> <p>- favoriser la réutilisation et la valorisation du bâti existant</p> <p>- optimiser l'exploitation des infrastructures et réseaux existants</p> <p>- préserver les corridors écologiques et les zones humides</p> <p>- favoriser la mobilité douce et optimiser les déplacements</p>	<p>- préserver la capacité pour tous d'habiter et de se déplacer.</p>
<p><b>2. Les sous-mesures</b></p> <p>21. Rendre les documents d'urbanisme cohérents avec les enjeux de la Charte</p> <p>22. Appliquer la démarche d'urbanisme durable</p> <p>- le travail en réseau des acteurs</p> <p>- des projets pilotes d'urbanisme sont mis en place</p> <p>- le Système Intégré en Urbanisme (SIU),</p> <p>- la commission pré-permis</p>	<p>32. S'appuyer sur l'identité propre aux villes et villages et utiliser les caractères des territoires pour concevoir des projets d'urbanisme</p> <p>- préserver la qualité paysagère des lieux : considérer les éléments bâtis comme de véritables composants du paysage</p>	<p><b>4. Les engagements des communes</b></p> <p>Les Communes ou leurs groupements qui ont une compétence « urbanisme » prennent en compte les principes de la démarche d'urbanisme durable identifiés dans la Charte du Parc. Notamment, en référence au plan du Parc, elles :</p>
<p>23. Garder une longueur d'avance en matière d'urbanisme</p> <p>- mettre à disposition des élus une « boîte à outils » pour faciliter la mobilisation et le « recyclage » du foncier en milieu urbain</p> <p>- développer les partenariats public-privé pour proposer de nouvelles formes de développement urbain plus adaptées au contexte rural et montagnard (auto promotion...)</p> <p>- favoriser la création architecturale pour prendre en compte les enjeux climatiques en accord avec le patrimoine existant (rénovation, réutilisation d'espaces vacants ou de friches...)</p> <p>- rechercher et promouvoir toute autre innovation permettant de faire progresser le territoire en matière d'urbanisme durable, (éco-conditionnalité des aides, reconnaissance de la qualité des projets...).</p>	<p>- renforcer l'identité des communes : prendre connaissance des caractéristiques patrimoniales de chaque commune</p> <p>- s'appuyer sur les savoir-faire propres à la construction et aux aménagements avec la participation des artisans locaux</p> <p>- constituer un patrimoine pour demain : laisser la place dans les documents d'urbanisme à la conception et l'innovation, pour le bâti existant comme pour les nouvelles constructions</p> <p>- faire évoluer avec simplicité les villes et villages en s'appuyant sur leurs spécificités et identités.</p> <p>33. Favoriser la convivialité et la vitalité</p> <p>- rapprocher les populations et les générations,</p> <p>- donner envie de pratiquer les espaces publics,</p> <p>- maintenir une animation quotidienne</p> <p>- faciliter l'accès à toutes les générations aux commerces et services.</p> <p>34. Mesurer la viabilité des projets dans le temps</p> <p>- limiter la dépendance vis-à-vis des énergies fossiles,</p> <p>- optimiser la dépense publique,</p>	<p>- réutilisent prioritairement les friches bâties et espaces déjà artificialisés</p> <p>- préservent la biodiversité, les corridors écologiques et les coupures vertes et les trames bleues identifiées au plan</p> <p>- préservent les terres agricoles mécanisables</p> <p>- prennent en compte dans le diagnostic ou les réflexions en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme, les enjeux paysagers identifiés dans le schéma des paysages, les enjeux de biodiversité identifiés dans le schéma de la biodiversité et le cas échéant dans leur plan de paysage ou GERPLAN</p>
<p><b>3. Les principes de la démarche globale d'urbanisme durable sont les suivants :</b></p> <p>31. Economiser les ressources du territoire</p> <p>- préserver, voire reconquérir les terres agricoles exploitées et/ou mécanisables</p> <p>- limiter l'étalement urbain,</p>	<p>34. Mesurer la viabilité des projets dans le temps</p> <p>- limiter la dépendance vis-à-vis des énergies fossiles,</p> <p>- optimiser la dépense publique,</p>	<p>- lors de l'élaboration des PLU, les communes (ou leurs groupements) définissent, en concertation avec le Parc et les services de l'Etat, les critères d'urbanisme durable les plus pertinents à prendre en compte sur leur territoire. De la même manière, elles définissent les données utiles à collecter et les modalités de leur mise à disposition. Si les données disponibles sont insuffisantes, les collectivités réalisent un inventaire des espèces et secteurs paysagers à protéger (corridors écologiques, terres agricoles) avec l'appui et l'expertise de l'équipe du Parc, en cohérence avec les principes de la démarche d'urbanisme durable et avec les schémas de la biodiversité et des paysages. Les compléments d'inventaires sont localisés et proportionnés en fonction des projets d'urbanisme.</p> <p>- Les Communes qui n'en bénéficient pas encore se dotent de documents d'urbanisme</p>

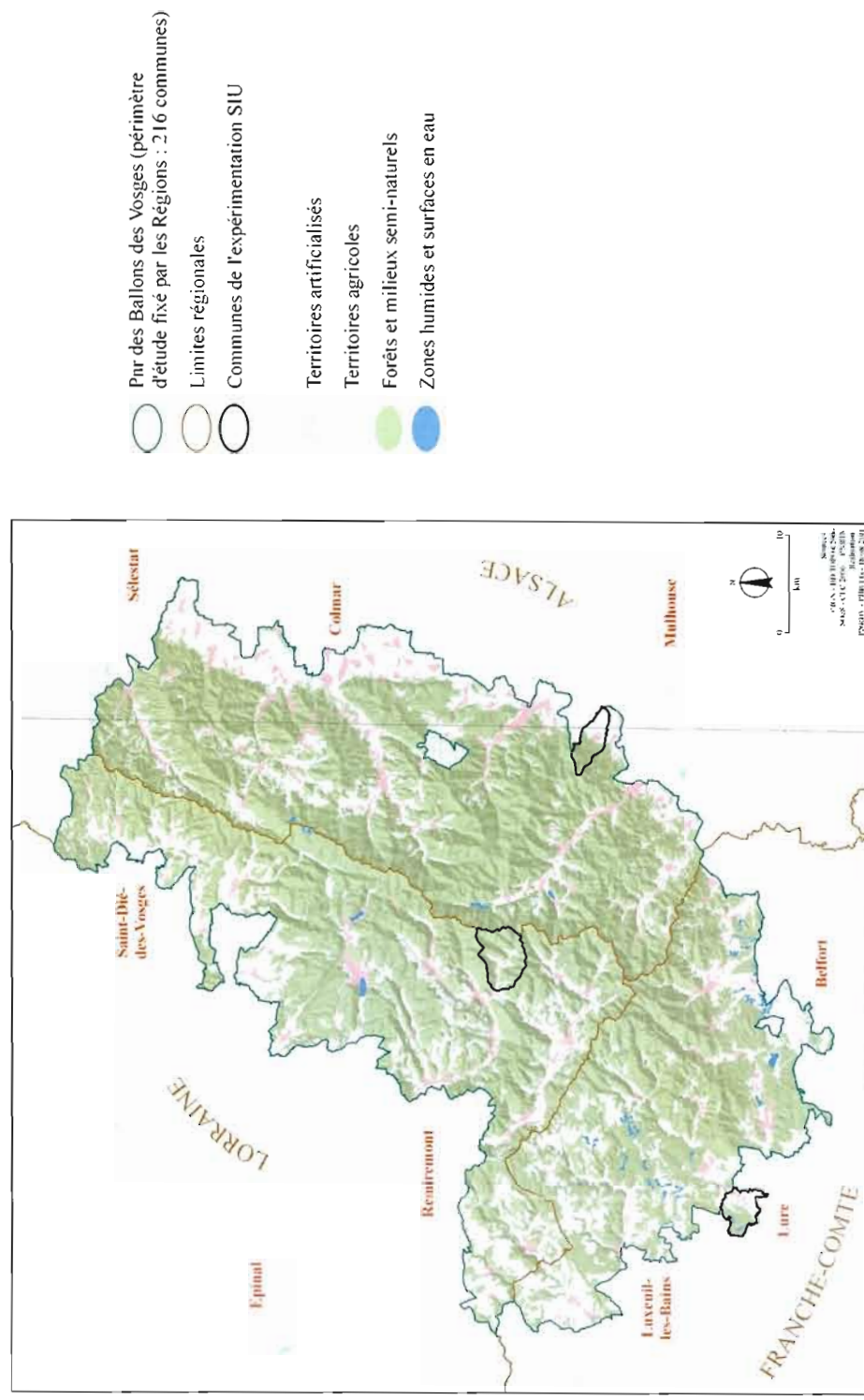


## ANNEXE D

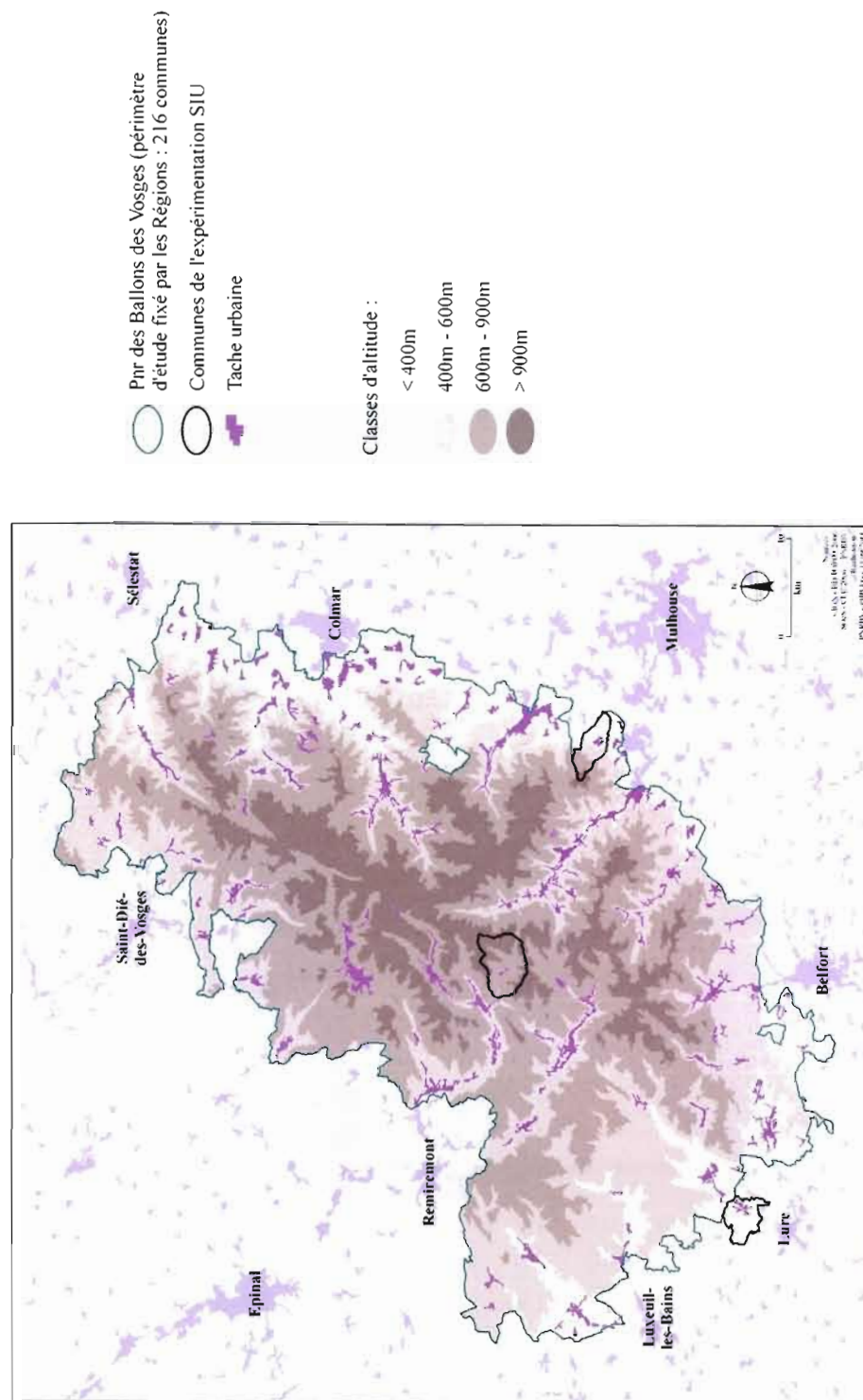
## L'ANALYSE COMPARATIVE DES TROIS TERRAINS D'ÉTUDE

Annexe D - 1. Occupation du sol du territoire du Parc naturel régional des Ballons des Vosges en 2006 .....	508
Annexe D - 2. Organisation urbaine du Parc naturel régional des Ballons des Vosges .....	509
Annexe D - 3. Cadre général et unités paysagères des trois terrains d'étude .....	510
Annexe D - 4. Patrimoine naturel, bâti et urbain des trois terrains d'étude.....	511
Annexe D - 5. Caractéristiques socio-économiques des trois terrains d'étude.....	512
Annexe D - 6. Codification des acteurs de la recherche .....	514

Annexe D - 1. Occupation du sol du territoire du Parc naturel régional des Ballons des Vosges en 2006



Annexe D - 2. Organisation urbaine du Parc naturel régional des Ballons des Vosges



### Annexe D - 3. Cadre général et unités paysagères des trois terrains d'étude

	COM 68	COM 70	COM 88
Superficie	1 361 ha	1 412 ha	2 450 ha
Cadre régional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secteur résidentiel très attractif</li> <li>- Prix du foncier élevé</li> <li>- Proximité des pôles emplois de Mulhouse et Bâle, très bonne accessibilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Région industrielle et agricole en déclin</li> <li>- Pôle local à 5 kilomètres</li> <li>- Projet ZAC économique départementale AREMIS en cours sur la zone de Malbouhans<sup>527</sup></li> <li>- Transit important sur la route départementale principale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune de haut de vallée</li> <li>- Ancienne vallée industrielle (textile) en déclin</li> <li>- A l'écart des grands axes de transports, une route départementale permet cependant de passer la crête vosgienne pour rejoindre l'Alsace</li> <li>- Territoire de tourisme régional (notamment ski)</li> </ul>
Risques et nuisances	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruissellement et coulées de boue ponctuelles en situation d'orage</li> <li>- Nuisance sonore de la Route nationale 83 située à 1,5 km du bourg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque inondation sur la rivière Ognon</li> <li>- Problèmes de ruissellements et infiltration sur les drains et fossés au sein du bourg (anciens canaux agricoles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débordement de la rivière sur les prés de fond de vallée</li> <li>- Un des secteurs les plus enneigés du massif vosgien</li> </ul>
<b>UNITES PAYSAGERES</b>			
Commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune du Piémont viticole alsacien</li> <li>- Forte amplitude altitudinale (de 300 à 1125 mètres), altitude du bourg : 350 mètres</li> <li>- 3 entités : plaine agricole, piémont villageoise viticole, montagne boisée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Topographie plane (305 à 359 mètres)</li> <li>- À l'ouest, bordure du Plateau des 1000 Étangs</li> <li>- À l'est, bassin alluvial de la vallée de l'Ognon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune de montagne (bourg à 900 mètres d'altitude), relief très marqué sur les pentes</li> <li>- 3 grande entités : fond de vallée avec prés de fauche et bourg, clairières et prairies sur les pentes, espaces boisés dominant</li> </ul>
Espaces agricoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secteur fourrager notamment maïsicole en plaine</li> <li>- Secteur viticole (dont AOC) et vergers (en régression) sur le piémont</li> <li>- Peu d'écarts</li> <li>- Remembrement agricole réalisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombreux écarts et hameaux</li> <li>- Forte déprise agricole (enfrichements, etc.)</li> <li>- Pas de remembrement parcellaire</li> <li>- Prairies dominantes</li> <li>- Nombreux boisements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clairières et espaces ouverts de prairie sur les sommets et en fond de vallée</li> <li>- Usage agricole encore présent, malgré un enfrichement dans certains secteurs</li> <li>- Très nombreux écarts et hameaux</li> <li>- Entité en nette régression pour l'artificialisation résidentielle et des installations de ski</li> </ul>

<sup>527</sup> Le Pôle de Compétitivité « Véhicule du futur Alsace Franche-Comté » à été labellisé en 2005 dans le cadre de l'appel à projets lancé par la DATAR (ex-DIAT). Il rassemble les acteurs de la recherche et de l'industrie (notamment le groupe PSA Peugeot-Citroën et la société Alstom) autour de l'innovation dans la mobilité. Le site de Malbouhans, sur le site d'un ancien aérodrome militaire utilisé par l'OTAN et aujourd'hui désaffecté, doit servir de site d'essai pour les « véhicules intelligents ». Une Zone d'aménagement concertée de 130 hectares a été créée en mars 2011. Un syndicat mixte de gestion, porté par le Conseil général de Haute-Saône, planifie actuellement sur le site la création d'une zone d'activité tertiaire, un centre de formation pour les pompiers, une centrale photovoltaïque et la « plate-forme d'innovation » pour le Pôle Véhicule du futur.

Annexe D - 4. Patrimoine naturel, bâti et urbain des trois terrains d'étude

COM 68			COM 70	COM 88
PATRIMOINE NATUREL, BÂTI ET URBAIN				
Espaces forestiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espace forestier continu sur le versant vosgien</li> <li>- Pelouses d'altitude (+ 1000 mètres) exploitées pour l'élevage extensif</li> </ul> <p>Forêt essentiellement hêtraie-sapinière et hêtraie-chênaie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ancien noyau médiéval (village fortifié) très dense, village fortement détruit en 1917, organisation médiévale conservée</li> <li>- Bâtiments historiques remarquables : église, maire-école, ancienne usine, tour fortifiée, trois « châteaux » du XX<sup>e</sup> siècle et quelques ruines médiévales, site historique national de la Première guerre (périètre Monuments Historiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombreux espaces boisés et forêts</li> <li>- Couvrent toute la partie ouest de la commune</li> <li>- Essentiellement feuillus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entité dominante, en extension (+2,2 % entre 1979 et 2007)</li> <li>- Station de ski familiale en expansion (nouvelles pistes)</li> <li>- Espaces à très forte valeur environnementale</li> </ul>
Bâti ancien			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelques fermes des Vosges Saônoises</li> <li>- Quelques maisons de maîtrise à la volumétrie imposante</li> <li>- Maisons ouvrières à deux niveaux</li> <li>- Ancien château du Saulcy (écart)</li> <li>- Nombreux calvaires, croix, lavoirs et fontaines</li> <li>- Implantation linéaire en bordure de voirie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelques fermes vosgiennes</li> <li>- Un site classé aux Monuments Historiques</li> <li>- Centre-bourg ancien peu étendu</li> </ul>
Bâti récent	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombreux lotissements peu denses</li> <li>- Relative uniformité du bâti récent</li> <li>- 1 zone d'activité</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plusieurs opérations de lotissements publics ou privés</li> <li>- Parcellaire récent plus étendu</li> <li>- Relative uniformité, surtout pavillon individuel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalisation de plusieurs lotissements, notamment de résidences secondaires, sur les versants exposés</li> <li>- Constructions sous forme de chalets en bois</li> </ul>
Zones humides	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 ruisseaux pérennes traversent la commune</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentent 215 ha, soit 15 % territoire</li> <li>- Tourbière de la Grande Pile (23 ha), site acheté par le Conservatoire régional des espaces naturels de Franche-Comté et la commune, projet réserve naturelle régionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prairies humides le long de la rivière</li> <li>- Ripisylves</li> <li>- Présence de zones humides d'altitude</li> </ul>
Espaces naturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Périètre Natura 2000 sur la crête</li> <li>- Périètre protection du Grand Hamster d'Alsace en plaine</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombreuses haies et ripisylves</li> <li>- 2 ZNIEFF, un arrêté de protection du biotope, commune incluse dans le périmètre Natura 2000 « Mille Étangs » (notamment la tourbière)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 périmètres Natura 2000</li> <li>- 5 ZNIEFF</li> <li>- 1 Réserve naturelle</li> <li>- 1 Site classé</li> </ul>



Annexe D - 5. Caractéristiques socio-économiques des trois terrains d'étude

Année du dernier recensement de la population (RP) de l'Insee	COM 68		COM 70		COM 88	
	2008		2006		2008	
POPULATION						
Population à RP	1727		1 287		927	
Dynamique démographique de 1968 à RP	+ 1,73 % /an (+ 707 habitants)		+ 0,73 % (+ 322 habitants)		- 0,13 % (- 52 habitants)	
Dynamique 1990 – RP	+ 0,8 % /an		+ 0,7 %/an		+ 0,2 % /an	
Variation annuelle pop 1999-RP due au solde naturel / migratoire	+ 0,3 % / + 0,6 %		+0,0 % / +1,1 %		+0,5 % / -1,1 %	
Part des 0 à 19 ans / 20 à 64 ans / + de 65 ans	25,0 % / 58,3 % / 16,7 %		22,3 % / 60,4 % / 17,4 %		23,1 % / 61,5 % / 15,4 %	
LOGEMENTS						
Variation moyenne par an du nombre de logements 1968 - RP	+ 2,6 % (+ 9,7 logements)		+ 1,6 % (+ 6 logements)		2,7 % (+ 10,5 logements)	
Part propriétaires/locataires <sup>528</sup>	79,6 % / 19,6 %		77,1 % / 20,4 %		78,2 % / 20,6 %	
Part logements construits avant 1949	29,6 %		31,6 %		35,7 %	
Part résidences principales / secondaires / vacants (RP)	89,9 % / 4,3 % / 5,8 %		89,3 % / 3,4 % / 7,2 %		49,3 % / 46,1 % / 4,7 %	
Ratio habitants / résidence principale en 1968, en 1990, à RP	3,1 / 2,9 / 2,5		3,1 / 2,8 / 2,4		3,5 / 2,7 / 2,4	
EMPLOIS / ACTIVITES						
Part de la population active à RP	76,2 %		70,7 %		72,7 %	
Part actifs habitant et travaillant dans la commune à RP	11,3 %		11,5 %		36,0 %	
Part actifs habitant et travaillant dans une autre commune du département en 1999	79,5 %		64,1 %		49,8 %	
Boulangerie / Boucherie / Alimentation / Restaurant	0 / 0 / 1 / 5		1 / 1 / 0 / 1		1 / 1 / 0 / 2	
Médecin généraliste / Pharmacie	1 / 0		1 / 1		0 / 0	

<sup>528</sup> Le solde correspond à des logements à titre gracieux.

Année du dernier recensement de la population (RP) de l'Insee	COM 68		COM 70		COM 88	
	2008		2006		2008	
AGRICULTURE / SYLVICULTURE						
Nb de sièges d'exploitations agricoles par type (année)	6 sièges (2010) dont 1 éleveur		14 éleveurs (2009)		8 éleveurs (2010)	
SAU en 2000	510 hectares		193 hectares		415 hectares	
Part forêt / ban communal	48 % (650 ha)		48 % (676 ha)		75 % (1 840 ha)	
ÉQUIPEMENTS						
Assainissement	Essentiellement collectif		Essentiellement collectif (sauf hameaux et constructions isolées)		Collectif dans le bourg, individuel dans les nombreux écarts	
Déplacement collectif	Gare tram-train à 4 kilomètres		Très faible		Très faible	
École et périscolaire <sup>529</sup>	1 EM – 1 EP – 1 AP		1 EM – 1 EP – 1 AP		1 EM – 1 EP – 1 AP	

<sup>529</sup> EM : école maternelle, EP : école primaire, AP : accueil périscolaire.

## Annexe D - 6. Codification des acteurs de la recherche

	Commune 68	Commune 70	Commune 88
Maire	MAI 68	MAI 70	MAI 88
Adjoint urbanisme	ADJ 68	ADJ 70	ADJ 88
Technicien urbanisme de la chambre d'agriculture	CA 68	CA 70	CA 88
Technicien urbanisme de la DDT	DDT 68	DDT 70	DDT 88
Technicien du bureau d'études techniques en charge du PLU	BET 68	BET 70	BET 88
Technicien urbanisme du Parc	PNR1		
Technicien systèmes d'information géographique (SIG) du Parc	PNR2		
Responsable de la révision de la charte du Parc	PNR3		



## ANNEXE E

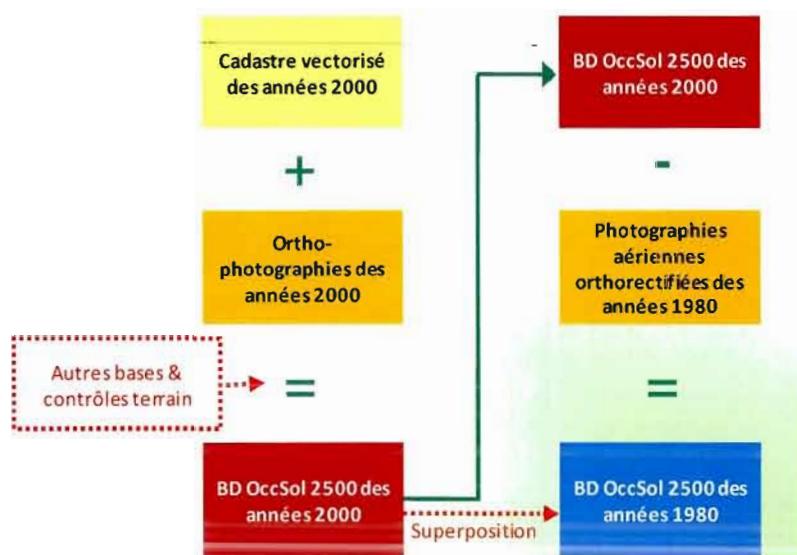
## LA DÉMARCHE SYSTÈME INTÉGRÉ URBANISME (SIU)

Annexe E - 1. Le module de connaissance territoriale (MCT) .....	516
Annexe E - 2. Le module de modélisation territoriale (MMT).....	518
Annexe E - 3. Le module d'évaluation territoriale (MET) .....	519
Annexe E - 4. La mise en œuvre de l'expérimentation sur les trois communes.....	522
Annexe E - 5. Exemple de cartographie issue du diagnostic agricole communal réalisé sur COM 68 .....	523
Annexe E - 6. La traduction de l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » dans le projet d'aménagement et de développement durable de COM 70.....	524

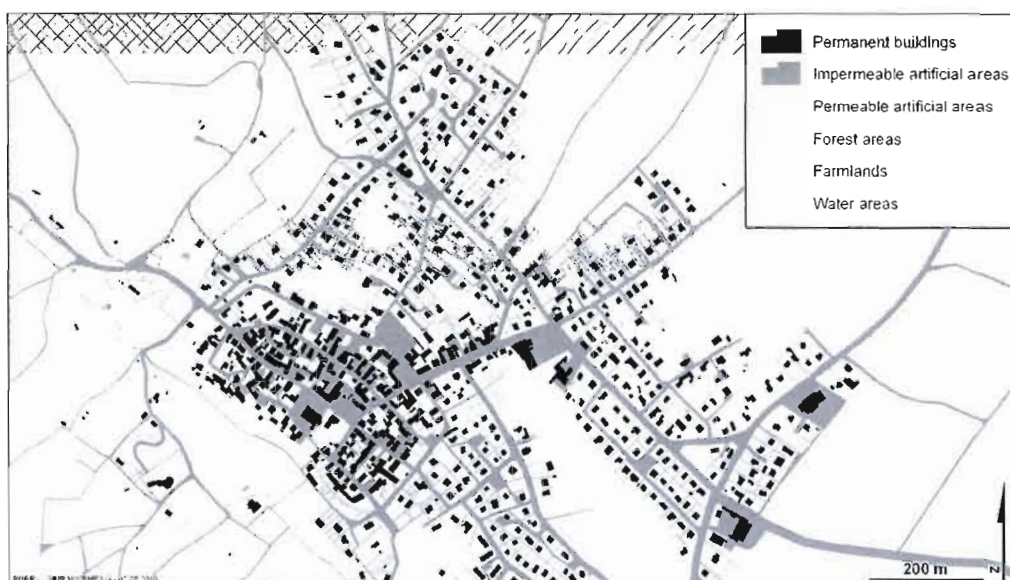
## Annexe E - 1. Le module de connaissance territoriale (MCT)

*Typologie de la base de données Occsol*

(Géomatique Expert, n°65, octobre/novembre 2008)

*Méthode de constitution de la base de données Occsol*

*Typologie de l'usage des sols en 2008 sur la COM 68*



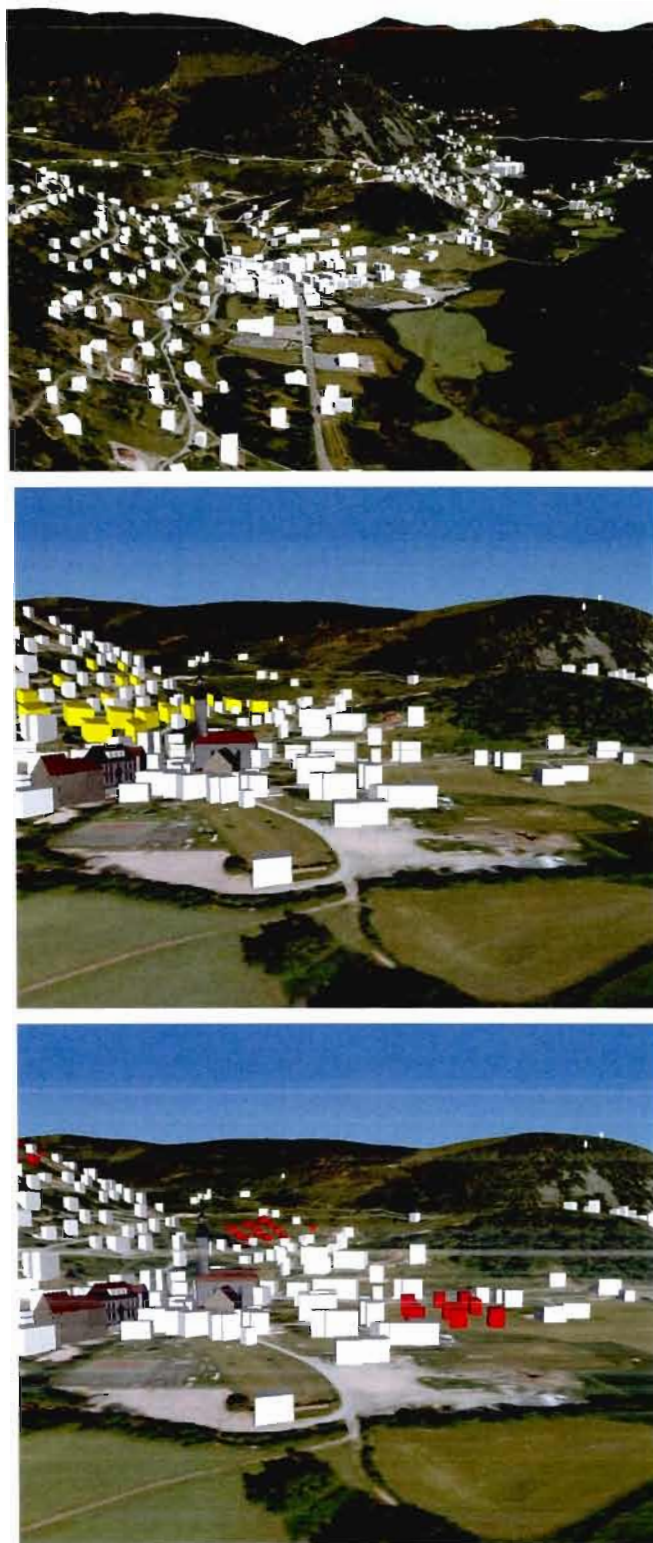
*Parcelles artificialisées sur la COM 68 entre 1980 et 2008 (en hachuré)*



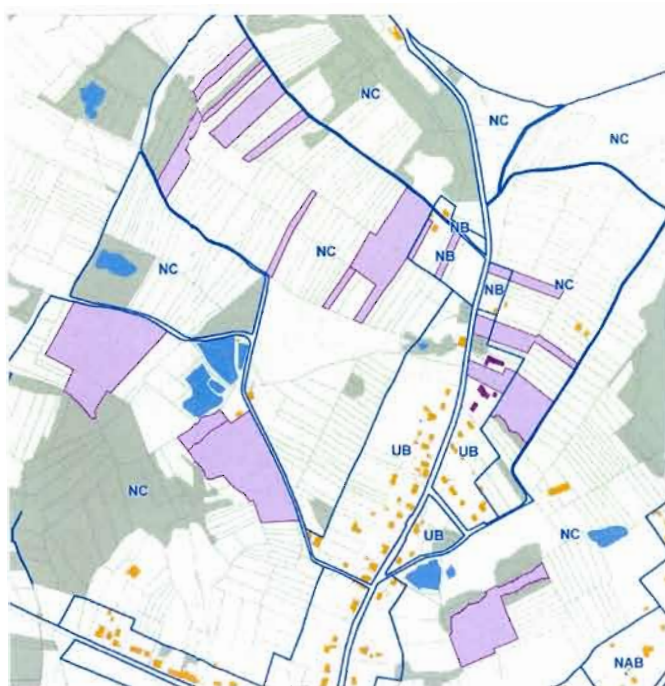


## Annexe E - 2. Le module de modélisation territoriale (MMT)

*Exemples de modélisation de scénarios de développement résidentiel sur COM 88*

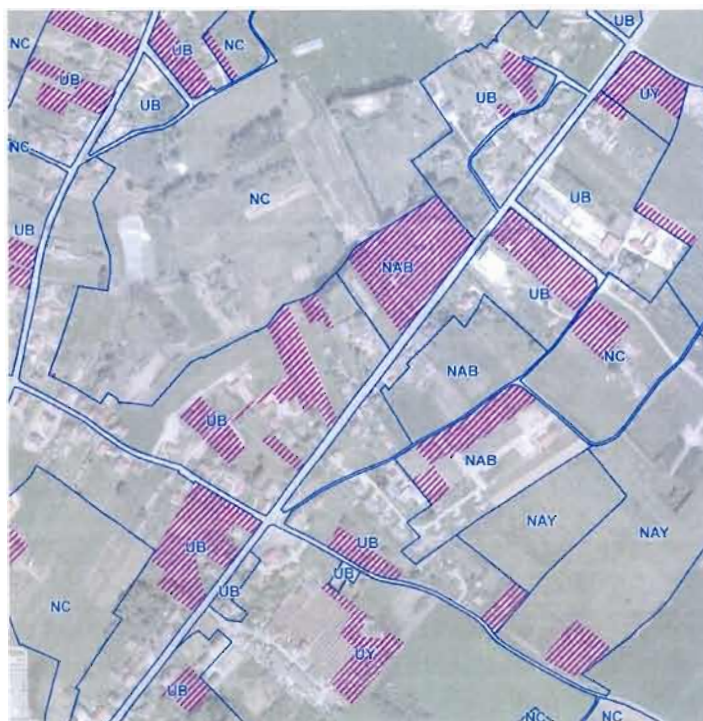


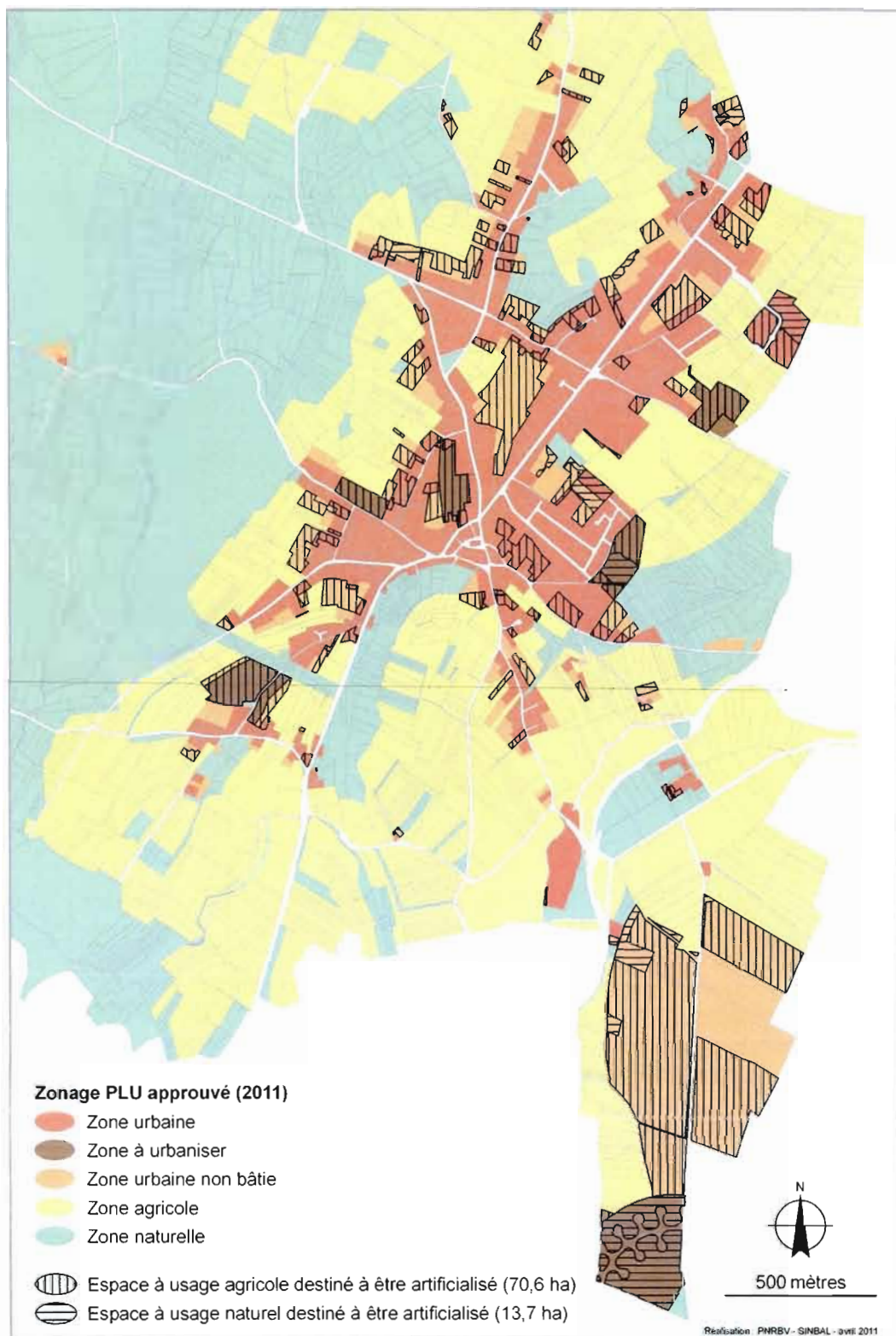
## Annexe E - 3. Le module d'évaluation territoriale (MET)

*Exemples de critères d'évaluation sur COM 70*

Critère « viabilité économique  
des exploitations agricoles »

Critère « Prélèvement du  
foncier naturel »



*Exemple de l'évaluation du zonage du PLU sur COM 70*



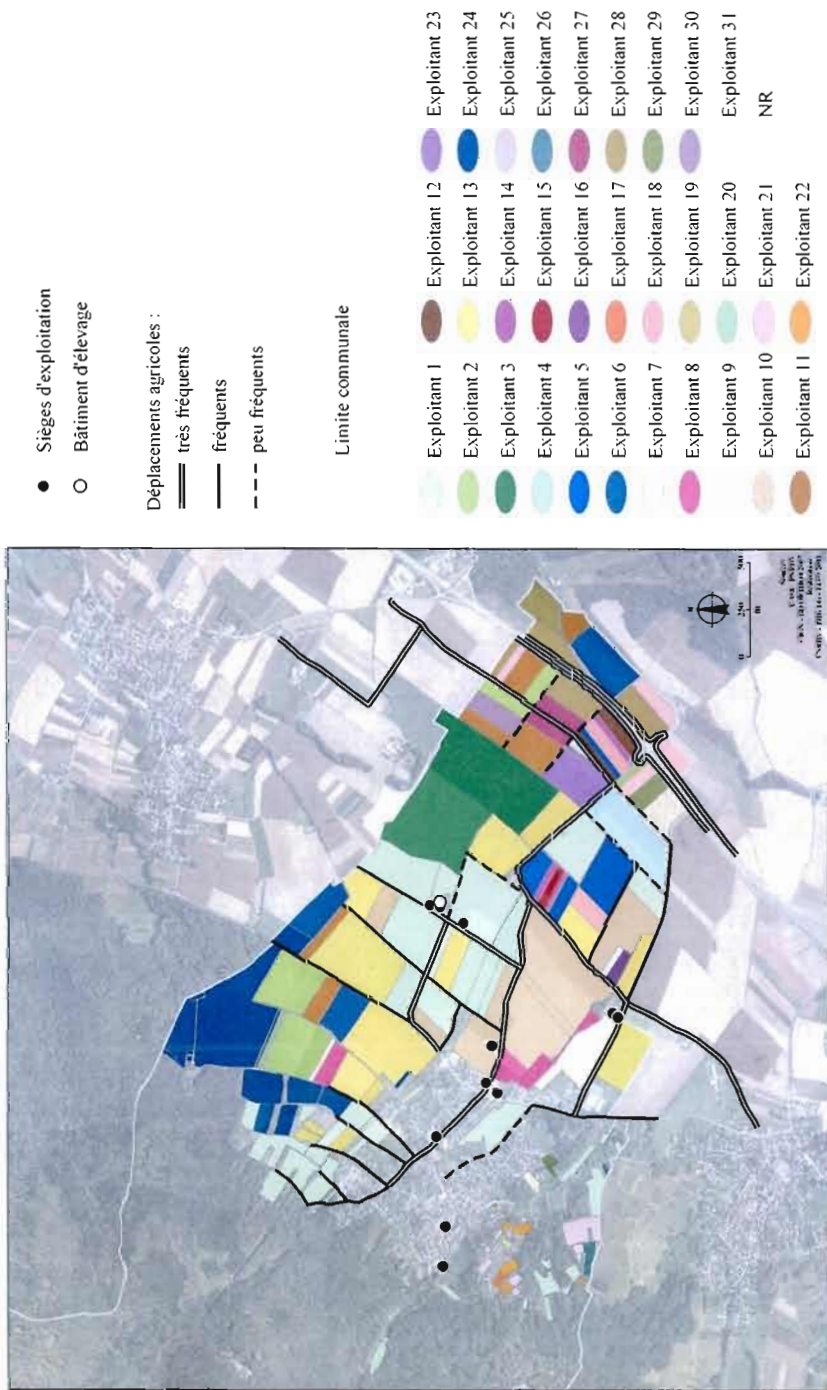
Grille des critères d'évaluation du SIU

N°	Critères	Description critères	MIN /MAX	Echelle	Echelle d'évaluation
1	Prélèvement foncier agricole	Surface agricole affectée à vocation urbaine	MIN	EA	Réalisée à l'échelle de l'EA (pas d'aggrégation, le scénario est évalué sur l'EA la plus impactée). Surface agricole utile consommée / surface agricole utile de l'EA. Seuil d'impact moyen à 2,5 % et seuil d'impact majeur à 5 % (68, autres à confirmer)
2	Opportunités développement EA	Eloignement entre bâtiment d'élevage existants/en projet et les nouvelles extensions urbaines	MAX	EA	Si éloignement < à la réglementation → 0 Si éloignement = réglementation → 1 Si éloignement > à la réglementation (sensiblement) → 2 Si éloignement >>> réglementation → 3
3	Viabilité économique EA	Valeur des terres dans la viabilité économique de l'exploitation (intégration dans une unité foncière agricole de l'EA et distance au siège de l'EA)	MAX	EA	Indicateur composite (moyenne) avec 2 sources (s'applique uniquement aux parcelles agricoles mécanisables ouvertes à l'urbanisation) : - Possibilité d'extension fondère agricole (continuité d'une autre parcelle exploitée) : si OUI → 1 et si NON → 0 Distance de la parcelle à l'exploitation : si inférieure à 4 kilomètres → 1, si NON → 0 Calcul : sommation des sous-indicateurs/nombre de parcelles agricoles urbanisables
4	Réduction déplacements motorisés	Proportion des nouvelles extensions résidentielles favorisant un déplacement non-motorisé vers les principaux services de la commune	MAX	Village	En suivant les cheminements des réseaux de déplacements utilisables à pieds, minimiser la distance entre la nouvelle implantation résidentielle et les services (écoles, commerces, TC, mairie, pharmacie, etc.). Seuil retenu : 15 min AR à pieds
5	Efficacité déplacements doux	Continuité du réseau de circulation douce au sein de la commune	MAX	Village	Nombre d'arcs (directions) par nœuds (croisement) du réseau de circulation douce inscrit au projet. Calcul d'un nombre moyen d'arcs par nœuds à l'échelle du village. Plus ce coefficient est élevé, plus la connectivité du réseau est forte
6	Coût extensions VRD	Linéaire de réseau d'assainissement supplémentaire pour raccorder les nouvelles extensions résidentielles	MIN	Village	Longueur du réseau d'assainissement collectif nécessaire à l'équipement des terrains pour les nouvelles implantations résidentielles
7	Incitation convivialité	Réalisation d'un espace de convivialité par quartier (espace entretenu et relié au réseau de circulation douce)	MAX	Quartier	Proportion de quartiers équipés d'un espace de convivialité : nombre de quartiers équipés/nombre de quartiers de la commune
8	Segmentation sociale population	Localisation préférentielle des logements locatifs publics et/ou pour personnes âgées à proximité immédiate des principaux services de la commune	MIN	Village	Moitié du parc de nouveaux logements sociaux/personnes âgées est à proximité immédiate d'au moins deux services essentiels de la commune, c'est donc une moyenne de la distance cumulée entre respectivement chacun des 2 services les plus proches et le lieu d'implantation
9	Intégration diversité territoriale	Diversité des fonctions urbaines au sein de l'enveloppe urbaine	MAX	Village	Chaque parcelle est juxtaposée à d'autres parcelles. Si la parcelle de référence a la même fonction (résidentielle, activités, loisirs, nature, agriculture, déplacements) que la parcelle testée → 0 ; sinon → 1. le résultat total est divisé par le nombre de tests et multiplié par 100.
10	Intégration dynamiques naturelles	Préservation des supports de continuité biologique (autres que réglementaires) : zones humides, ZNIEFF, corridors biologiques, corridors de l'eau, zones de recul, etc.	MAX	Village	Sommation sur 3 sous-critères : - Recul tampon / cours d'eau : si OUI → 1, si NON → 0 - Protection corridors faunes connus : si OUI → 1, si NON → 0 - Protection zones humides, ZNIEFF : si OUI → 1, si NON → 0
11	Prélèvement foncier naturel	Surface naturelle affectée à vocation urbaine	MIN	Village	Part des espaces naturels (y compris EBC) qui mutent en espaces urbanisés. La référence Zest le taux de mutation espaces naturels → espaces urbanisables sur la période précédente (données OCCSOL)

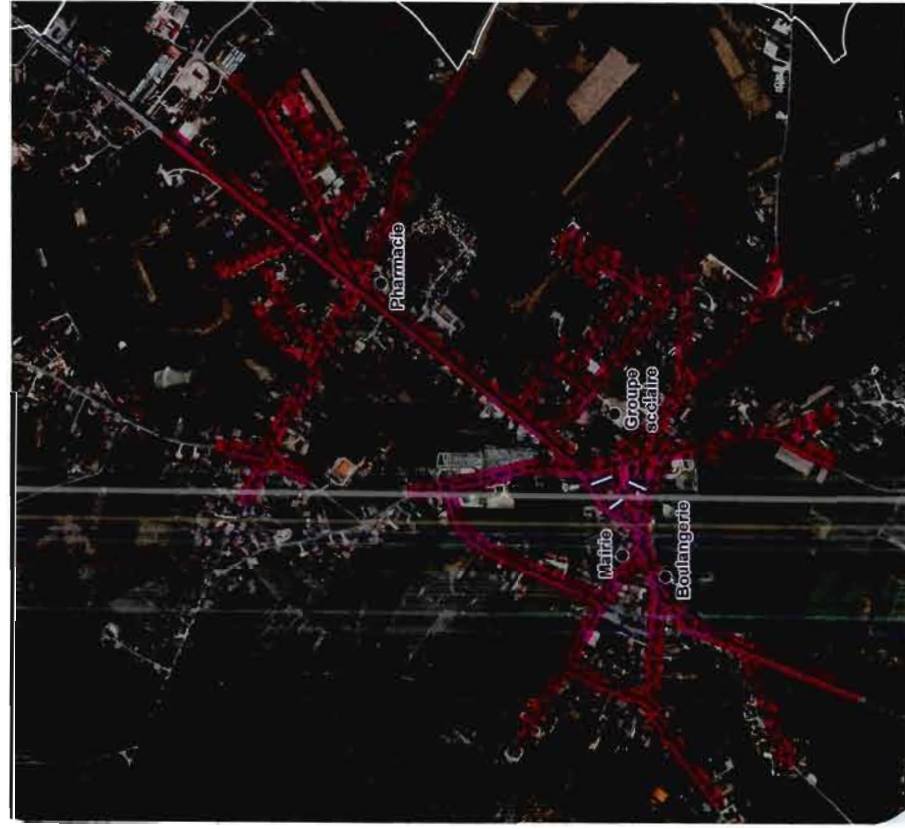
[illegible]



Annexe E - 5. Exemple de cartographie issue du diagnostic agricole communal réalisé sur COM 68



Nota : les noms des exploitants ont été supprimés.



En violet, la zone de « déplacements alternatifs préférés »  
 En gris, les zones urbanisées  
 Les points blancs localisent les secteurs de développement urbain



## ANNEXE F

## LES OUTILS DE CALCUL DU POTENTIEL FONCIER COMMUNAL

Annexe F - 1. La grille de calcul du potentiel foncier élaborée par la DDT 68 .....	526
Annexe F - 2. La grille de calcul du potentiel foncier du SCOT des Vosges Centrales.....	527

## Annexe F - 1. La grille de calcul du potentiel foncier élaborée par la DDT 68

(Direction départementale des Territoires du Haut-Rhin, Bureau urbanisme, janvier 2011)

Population 2007	
Taux annuel de progression	0,50%
Taux de progression global	1,12155
Perspective de population communale en 2030	0
Progression en valeur absolue	0
Taux d'occupation par logement	2,2
Besoin en nombre de résidences principales	0
Nombre de résidences principales actuelles	
Nombre de logements à réaliser sur la période	0

Nombre de logements vacants à réhabiliter

Nombre de logements vacants réhabilités

0

Nombre de logements à créer

## Besoins

Type d'habitat	Pourcentage Envisagé	Nombre de Logements	Surface de foncier Par logement en m²	Besoins fonciers En m²
Habitat collectif	20,00%	0	120	0
Habitat intermédiaire	30,00%	0	300	0
Habitat individuel	50,00%	0	240	0
Total				0

## Potentiel

Zonage PLU2010	Surface En m²	Coefficient De mobilisation	Coefficient De disponibilité	Surfaces potentielle En m²
Potentiel actuel en UA+UB		8,33%	20,00%	0
AU		100,00%	80,00%	0
AUa		100,00%	60,00%	0
Total				0

Total zones urbanisées 0

En % #DIV/0 !

Total zones à aménager 0

En % #DIV/0 !

Différences Potentiel-Besoins 0

	Hypothèse
	Paramètres
	Choix



## Annexe F - 2. La grille de calcul du potentiel foncier du SCOT des Vosges Centrales

(Document d'orientations générales, Schéma de cohérence territoriale des Vosges Centrales  
approuvé le 10 décembre 2007, p.15)

**URBICAND**

**Fiche méthodologique**

Cette méthode est théorique. Elle permet aux collectivités du territoire d'avoir une démarche commune pour estimer les logements et les surfaces urbanisables nécessaires afin d'accueillir la population envisagée dans le SCOT, dans les 20 ans à venir.

### Méthode

**Objectifs de population en 2025**  
Des évolutions de population différentes ont été envisagées selon les secteurs géographiques :

Secteurs	Evolution souhaitée d'ici 2025
Epinal-Golbey	6 %
Communes de la couronne	10 %
Communes de la Vôge	20 %
Communes du secteur Nord	10 %

**Besoins en nouveaux logements d'ici 2025**  
Le calcul tient compte de trois paramètres :

- 1) le **deserrement des ménages** (réduction de la taille des ménages liée aux séparations, au vieillissement de la population...). Cela permet de calculer le nombre de logements nécessaires à créer pour maintenir le même nombre d'habitants.

Secteurs	Taille moyenne des ménages	Deserrement 1999-2005	Taille moy. des ménages 2005	Deserrement 2005-2025	Taille moy. des ménages 2025
Epinal-Golbey	X	-0.2	X1 = X-0.2	-0.14	X2 = X1-0.14
Pour les autres communes	X	-0.05	X1 = X-0.05	-0.27	X2 = X1-0.27

- 2) l'**arrivée d'habitants supplémentaires entre 2005 et 2025**
- 3) le **renouvellement du parc urbain existant**, estimé à 6% sur les 20 ans, prend en compte la destruction, la vétusté des logements, les changements d'usage

**Les besoins en logements nouveaux = 1 + 2 + 3**

**Besoins en constructions**  
Il est calculé en estimant le nombre de logements pouvant être réhabilités dans le tissu urbain existant (réhabilitation de logements vacants, densification, ...)

Secteurs	% de loais absorbés dans l'existant
Epinal	20 %
Golbey - Couronne	5 %
Communes de la Vôge	20 %
Communes du secteur Nord	10 %

**Le nombre de constructions neuves = besoins en logements total - logements absorbés dans le tissu existant.**

**Estimation des capacités urbaines à prévoir**  
Il faut prévoir de l'habitat individuel et de l'habitat groupé pour répondre aux différents types de besoins selon la ventilation ci-dessous puis estimer les besoins fonciers à partir d'un nombre moyen de logements à l'hectare :

	Part Habitat individuel	Part Habitat groupé
Epinal-Golbey	50 %	50 %
Bourgs centre	50 %	50 %
Commune + 1000 hab	60 %	40 %
Commune + 1000 hab	70 %	30 %
Nbr moyen de logements à l'hectare	12 log/ha	25 log/ha

**Cohérence entre les objectifs et le zonage**  
Le calcul des capacités urbaines théoriques sert à calibrer les documents d'urbanisme (zones U encore disponibles et zones AU). Le **taux de rétention** est estimé à 2,5 pour les communes de - de 500 habitants et à 2 sur le reste du territoire du SCOT, ce qui autorise les communes à prévoir jusqu'au double de la surface théorique

### Exemple

Une commune de la couronne, qui compte 2000 habitants en 2005

verrait sa population atteindre 2200 habitants en 2025

- 1) **le deserrement des ménages**  

	Taille des ménages	Nbr de ménages (= Nbr de logements)
en 2005	2.45 (= 2.50-0.05)	816 (= 2000 / 2.45)
en 2025	2.18 (= 2.45-0.27)	917 (= 2000 / 2.18)

Cette commune doit prévoir 101 logements pour le deserrement de la population

(= 816 - 917) uniquement pour pallier le deserrement et conserver sa population de 2000 habitants.
- 2) **l'arrivée d'habitants supplémentaires entre 2005 et 2025**  
 La commune souhaite 200 habitants supplémentaires d'ici 2025. On applique un taux de 2.18 personnes par ménage (= 200/2.18), ce qui représente 92 nouveaux ménages donc 92 nouveaux logements.  

92 logements pour les nouveaux habitants
- 3) **le renouvellement du parc urbain existant**  
 6% des logements devront être renouvelés (= 816 \* 6/100)  
 La commune doit donc prévoir 49 logements pour renouveler le parc urbain existant.  

49 logements pour renouveler le parc

Besoins en logements nouveaux = 101 + 92 + 49  
Soit 242 logements à créer entre 2005 et 2025

Pour cette commune, le pourcentage de logements pouvant être absorbés dans le tissu urbain existant est estimé à 5 %, ce qui représente 12 logements

12 logements absorbés dans le tissu existant

La commune doit donc prévoir 230 constructions neuves

(= 242 logements à créer - 12 logements absorbés dans le tissu existant)

	Part habitat individuel	Part habitat Groupé
Nombre de logements	230 * 60% = 138 logements	230 * 40% = 92 logements
Surface en hectare	138/12 = 11,5 hectares	92/25 = 3,7 hectares

Surface totale des besoins fonciers théoriques :  
11,5 + 3,7 = 15,2 ha

Dans son document d'urbanisme, cette commune a prévu 18 ha de zones AU et U disponibles, ce qui est cohérent avec la simulation statistique et les objectifs du SCOT.

Les zones U disponibles et AU ne devraient pas excéder 30,4 ha (15,2 x 2 de coefficient de rétention)



## BIBLIOGRAPHIE

- Abric, Jean-Claude. 2001. «L'approche structurale des représentations sociales : développements récents». *Psychologie et société*, vol. 4, no 2 (2), p. 81-103.
- Aggeri, Franck. 2000. «Les politiques environnementales comme politiques de l'innovation». *Annales des Mines, Série Gérer & Comprendre*, vol. 60, p. 31-43.
- Allie, Louis. 2005. «La gestion de l'espace dans des Parcs naturels régionaux sous pressions touristique et urbaine ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de Chartreuse et du Vercors?». Thèse de doctorat Géographie, Université de Montréal, 450 p.
- Alphandéry, Pierre, et Jean-Paul Billaud. 2009. «Retour sur la sociologie rurale. Introduction». *Études rurales*, vol. 183, p. 9-22.
- Alter, Norbert. 2000. *L'innovation ordinaire*. Paris: Presses Universitaires de France, 278 p.
- Anah (2009). Le parc privé dans l'Enquête Nationale Logement 2006. Paris, Agence nationale de l'habitat.
- Angeon, Valérie, Patrick Caron et Sylvie Lardon. 2006. «Des lieux sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ?». *Développement durable et territoires*, vol. Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 17 juillet 2006, URL : <http://developpementdurable.revues.org/index2851.html>.
- Antrop, Marc. 2004. «Landscape change and the urbanization process in Europe». *Landscape and urban planning*, vol. 67, p. 9-26.
- Arborio, Anne-Marie, et Pierre Fournier. 2008. *L'observation directe. 2e édition*. Coll. «L'enquête et ses méthodes». Paris: Armand Colin, 127 p.
- Arlaud, Samuel, Yves Jean et Dominique Royoux. 2005. *Rural-urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Ascher, F. 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*: Éd. de l'Aube.
- Austin, John Langshaw. 1970. «Première conférence». In *Quand dire, c'est faire*, p. 37-45. Paris: Éd. du Seuil.
- Avitabile, Alain. 2004. «Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine». In *L'imaginaire aménageur en mutation - Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques*, Yves Chalas, p. 27-58. Paris: L'Harmattan.
- Baccaïni, Brigitte, et François Sémécurbe (2009). La croissance périurbaine depuis 45 ans. Extension et densification. Pôle analyse territoriale. Insee Première. Paris, Institut national de la statistique et des études économiques.

- Bachelard, Gaston. 2004. *La formation de l'esprit scientifique (1ère édition : 1938)*. Coll. «Bibliothèque des textes philosophiques». Paris: Vrin, 306 p.
- Bachir, Mazouz, Marcel J.B. Tardif et Jean-Michel Viola. 2003. «Les fusions municipales au Québec : vers un modèle d'intégration orientée projet». *Gestion*, vol. 28, no 3, p. 48-57.
- Bacqué, Marie-Hélène, Maurice Blanc, Pierre Hamel et Yves Sintomer. 2005. «Éditorial (Dossier Ville, Action "citoyenne" et débat public)». *Espaces et Sociétés*, vol. 123 - 2005/4, p. 7-19.
- Balme, Richard, et Alain Faure. 1999. «Les politiques locales changent-elles la politique ? ». In *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, p. 15-35. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Bardet, Gaston. 1988. *L'urbanisme*, 11e éd. Coll. «Que sais-je ?». Paris: Presses Universitaires de France, 128 p.
- Barone, Sylvain, et Aurélia Troupel. 2008. «Les usages d'un mode de scrutin particulier. Les élections municipales dans les très petites communes». *Pôle Sud*, vol. 2, no 29, p. 95-109.
- Barouch, Gilles. 1989. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris: L'Harmattan, 234 p.
- Barrère, Bertrand, et Nicolas Sanaa (2005). Compte-rendu "Qu'est ce que l'urbanisme durable ?". Séminaire Technique des 17 et 18 mai 2005 - Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Munster (France), Parcs naturels régionaux de France En ligne. <[http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/upload/doc\\_telechargement/grandes/CR%20sem%20Urbanisme.pdf](http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/upload/doc_telechargement/grandes/CR%20sem%20Urbanisme.pdf)>.
- Barthélémy, Carole (2005). Les savoirs locaux : entre connaissance et reconnaissance. Vertigo. 6: Revue électronique en ligne.
- Bauer, Gérard, et Jean-Michel Roux. 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Coll. «Collection Espacements». Paris: Éditions du Seuil, 189 p.
- Beaucire, Francis (2001). Sur la relation Transports/Urbanisme. Mobilité et territoire. Paris, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement ; Contributions au PREDIT, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques.
- Beck, Ulrich. 2003. *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Éd. originale 1986. Paris: Flammarion - Champs, 522 p.
- Behar, Daniel. 2000. «Les nouveaux territoires de l'action publique». In *Territoires sous influence/I*, Dominique Pagès et Nicolas Pélissier. Paris: L'Harmattan.
- Belrhali, Hafida, Sébastien Bernard, Jean-Christophe Videlin et Nathalie Bertrand. 2002. «L'accès du public aux biens ruraux face au droit». In *A qui appartient l'espace rural*, Philippe Perrier-Cornet: Éd. de l'Aube.
- Berdoulay, Vincent, et Olivier Soubeyran. 2002. *L'écologie urbaine et l'urbanisme - Aux fondements des enjeux actuels*. Paris: La Découverte Syros.



- Berque, Augustin. 2000. *La médiance de milieux en paysages*. Coll. «Géographie». Paris: Belin, 156 p.
- Berry, Michel. 2000. «Diriger des thèses de "terrain"». *Annales des Mines, Série Gérer & Comprendre*, vol. 62, p. 88-97.
- Berthon, Jean-François (2000). Mode et méthode spécifique de la recherche en sciences humaines. Sa pertinence dans le domaine de la formation et de l'éducation. Biblio-Ra, Document électronique in Site des Recherches-Innovations de l'Académie de Lille (disponible sur <http://biblio.recherche-action.fr/document.php?id=196>), Lille, consulté le 5 juin 2011.
- Billet, Philippe. 2006. «Les parcs naturels régionaux au risque des territoires». *Revue juridique de l'environnement*, vol. n° spécial, p. 11-21.
- Bisault, Laurent (2009). La maison individuelle grignote les espaces naturels. Service de la Statistique et de la Prospective. Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Agreste Primeur, n° 219.
- Blanc, Maurice. 1992. «Introduction. Pour une sociologie de la transaction sociale». In *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Maurice Blanc, p. 7-15. Paris: L'Harmattan.
- , 1999. «Participation des habitants et politique de la ville». In *La démocratie locale*, CURAPP-CRAPS, p. 177-196. Paris: Presses universitaires de France.
- , 2006. «Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille». *Sciences de la Société*, vol. 69, p. 25-37.
- , 2009. «La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique». *Pensée plurielle*, vol. 20, no 1, p. 25-36.
- , 2011. «Introduction à la première partie. Pratiques culturelles et hybridation des savoirs». In *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*, Pierre-Henri Bombenger, Guillaume Christen et Elodie Piquette, p. 23-26. Rennes: Presses Universitaires de Rennes. Collection Espace et territoires.
- Blanquart, Paul. 1997. *Une histoire de la ville pour repenser la société*. Coll. «Cahiers libres essais». Paris: Éd. la Découverte, 193 p.
- Blatrix, Cécile. 1999. «Le maire, le commissaire enquêteur et leur "public". La pratique politique de l'enquête publique». In *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CURAPP-CRAPS, p. 161-176. Paris: Presses Universitaires de France.
- Blondiaux, Loïc, et Yves Sintomer. 2009. «L'impératif délibératif». *Rue Descartes*, vol. 63, p. 28-38.
- Bochet, Béatrice. 2005. «Morphologie urbaine et développement durable : transformations urbaines et régulations de l'étalement». In *Enjeux du développement urbain durable - Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath, p. 55-76. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Boino, Paul, et Xavier Desjardins. 2009. *Intercommunalité : politique et territoire*. Paris: La Documentation Française, 216 p.

- Boltanski, Luc, et Laurent Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 483 p.
- Bombenger, Pierre-Henri (2005). Évaluation de la démarche des POS - PLU patrimoniaux, étude financée par le PNRBV. Munster, Parc naturel régional des Ballons des Vosges, 50 p.
- (2006). Dites-moi M. Le Maire, ça vous a PLU ? - Évaluation des représentations du développement durable dans les pratiques des plans locaux d'urbanisme, Mémoire de recherche soutenu pour l'obtention du Master II Évaluation des Politiques Publiques à l'Université François Rabelais de Tours sous la direction de C. Quentin et C. Larrue, étude financée par le PNRBV. Munster, Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Tomes 1 et 2.
- (2010). Bilan et analyse critique des processus et outils innovants en urbanisme durable en Europe occidentale depuis le rapport Bruntland. Montréal, Université du Québec à Montréal, Rapport de synthèse environnementale présenté comme exigence partielle du doctorat en sciences de l'environnement.
- , 2011. «Des normes expertes aux pratiques d'urbanisme rural durable. Construction de compromis communaux dans le cadre d'un Parc naturel régional français». In *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*, Pierre-Henri Bombenger, Guillaume Christen et Elodie Piquette, p. 111-125. Rennes: Presses universitaires de Rennes. Collection Espace et Territoires.
- Bombenger, Pierre-Henri, Adeline Cherqui, Guillaume Christen et Jérémy Adam (2010). Implication citoyenne et efficacité des projets territoriaux dans le cadre d'un territoire rural de parc naturel régional, étude commanditée par le Parc naturel régional de l'Avesnois, financée par le programme Interreg de la Communauté européenne. Strasbourg, Université de Strasbourg.
- Bombenger, Pierre-Henri, et Guillaume Christen. 2011. «Introduction». In *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*, Pierre-Henri Bombenger, Guillaume Christen et Elodie Piquette, p. 11-20. Rennes: Presses universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires.
- Bombenger, Pierre-Henri, Guillaume Christen et Elodie Piquette. 2011. *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*. Coll. «Espace et territoires». Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Bonelli, Laurent, et Willy Pelletier. 2010. *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*. Paris: La Découverte. Le Monde Diplomatique, 324 p.
- Borraz, Olivier. 1999. «Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale». In *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, p. 77-110. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Boudon, Philippe. 1991. *De l'architecture à l'épistémologie, la question de l'échelle*. Paris: PUF, 364 p.
- Bourdieu, Pierre. 1977. «La production de la croyance : contribution à une économie des biens symboliques». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 13, p. 6.
- , 1990. «Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81-82, p. 86-96.

- Boutaud, Aurélien. 2004. «Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?». Saint-Etienne, École des Mines de Saint-Etienne et Université Jean Monnet, Thèse de doctorat en Sciences de la Terre et de l'environnement, 415 p.
- , 2006. «Développement durable (DD) et aménagement du territoire : le cas des villes». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 31-57. Paris: Lavoisier.
- Boutet, Didier. 2004. *Pour un urbanisme rural*. Paris: L'Harmattan, 226 p.
- Bressers, Hans Th. A., et Laurence J. O'Tool Jr. 1998. «The selection of policy instruments: a network-based perspective». *Journal of Public Policy*, vol. 18, no 3, p. 213-239.
- Brives, Hélène, et Marc Mormont. 2008. «Les médiations de l'action collective environnementale». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 129-137. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Brossard, Michel. 2005. *Vygotsky - Lectures et perspectives de recherches en éducation*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion 255 p.
- Bulkeley, Harriet, et Michele Betsill. 2005. «Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the "Urban" Politics of Climate Change». *Environmental Politics*, vol. 14, p. 42-63.
- Cadiou, Stéphane. 2005. «Vers une action urbaine "moderniste" : les effets du discours des experts savants». *Sciences de la Société*, vol. 65, p. 9-27.
- , 2009. «La politique locale : une affaire de techniciens ?». In *L'écu local aujourd'hui*, Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina, p. 213-226. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Callon, Michel. 1986. «Elements pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc». *L'Année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Coll. «La couleur des Idées». Paris: Éd. du Seuil.
- Camagni, Roberto et Maria Cristina Gibelli. 1998. *Développement urbain durable - Quatre métropoles européennes*. Paris: Aube - DATAR.
- Campbell, Scott. 1996. «Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban planning and the Contradictions of Sustainable Development». *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, p. 296-312.
- Caron, Armelle, et André Torre (2005). Une approche des conflits d'usage et de voisinage dans les campagnes françaises en termes de proximité. Colloque Faire Campagne, 17 et 18 mars 2005. Rennes: p. 9-22.
- (2006). Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux. Développement durable et territoires. Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 10 mai 2006. URL : <http://developpementdurable.revues.org/2641>.

- Cavailhès, Jean, et Bertrand Schmitt. 2002. «Les mobilités résidentielles entre villes et campagnes». In *Repenser les campagnes*, Philippe Perrier-Cornet, p. 35-65. La Tour d'Aigues: Éd. de l'Aube - Datar.
- CdC (2005). L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République. Paris, Cour des Comptes. Délibéré le 14 novembre 2005.
- (2008). Rapport public annuel 2008 - Partie II : Les suites données aux observations des juridictions financières. Les réformes de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et la réorganisation de l'entretien du réseau routier national. Cour des Comptes. Paris, p.175-185.
- CE (1992). L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Rapport du Conseil d'État. Section du rapport et des études et section des travaux publics. Paris, La Documentation Française: 203 p.
- CEC (1990). Green Paper of the Urban Environment. Brussels, Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and Parliament. COM(90), 218, 27 June 1990.
- Cgdd (2010). La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008. Paris, Commissariat général au Développement Durable, Service de l'Observation et des Statistiques: 228 p.
- Chalas, Yves. 2000. *L'invention de la ville*. Coll. «4». Paris: Economica.
- , 2002. «Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 53-74. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.
- Chambon, Jean-Louis, Alix David et Jean-Marie Devevey. 1982. *Les innovations sociales*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: Presses Universitaires de France, 127 p.
- Chapuisat, Jérôme. 1983. *Le Droit de l'urbanisme*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: Presses universitaires de France, 125 p.
- Charles, Hubert. 1993. *Les principes de l'urbanisme*. Coll. «Connaissance du droit». Paris: Dalloz, 109 p.
- , 1997. *Droit de l'urbanisme*, 1er éd. Coll. «Thémis - Droit Public». Paris: Presses Universitaires de France, 202 p.
- Charles, Lionel, Nacima Baron-Yellès, Bernard Kalaora, Charlotte Michel et Romain Lajarge (2008). Protection de la nature, territoires et développement durable. Les usages sociaux du développement durable dans les contextes locaux : le cas des parcs nationaux, des Parcs naturels régionaux, des réserves naturelles et du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CERL). Entre rhétoriques et pratiques. Rapport de recherche du programme "Politiques territoriales et développement durable", Ministère de l'écologie et du développement durable, Programme Urbanisme Construction Architecture, Université François Rabelais de Tours.
- Charlier, Bruno. 2005. «Caractéristiques et évolution des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains». In *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ? Rapport du groupe de projet Manon*, Marc Guérin, p. 17-46. Paris: La Documentation Française, Commissariat Général du Plan.

- Chauvin, Nicolas. 2001. «Vers un droit de l'urbanisme rural ?». *Revue de droit rural*, vol. 292 - Avril 2001, p. 211-228.
- Chevallier, Jacques. 2003. «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?». *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, p. 203-217.
- Chevallier, Jacques, et Danièle Loschak. 1982. «Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française». *Revue française d'administration publique*, vol. 24, p. 679-720.
- Choay, Françoise. 1965. *L'urbanisme, utopies et réalités - Une anthologie*. Paris: Éd. du Seuil.
- Cmed (1988). Notre avenir à tous (Our common future). Commission mondiale sur l'environnement et le Développement. Montréal, Éd. du fleuve, Les publications du Québec.
- Cohen, Michael D., James G. March et Johan P. Olsen. 1972. «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25.
- Collectif (1994). Charte d'Aalborg des Villes Européennes pour la Durabilité, adoptée par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994.
- , 1997. *Élites, politiques, et territoires*: Pôle Sud, 143 p.
- Colletis-Wahl, Kristian. 2008. «Micro-institutions et proximités : quelles lectures des dynamiques territoriales ?». *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, no de juin, p. 251-264.
- Conan, Michel. 1998. *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. Paris: Éd. de l'Aube, 196 p.
- Coornaert, Monique. 1992. «Transaction sociale, règle et régulation : une voie pour la construction de la cité». In *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Maurice Blanc, p. 136-150. Paris: L'Harmattan.
- Copus, Andrew, Joan Noguera, Hilary Talbot, David Meredith, Thomas Dax et Paul Courtney (2010). EDORA. European Development Opportunities for Rural Areas, UHI Millennium Institute & ESPON. European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. Applied Research 2013/1/2, Draft Final Report: Version I, 30/04/2010 En ligne. <[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/edora.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html)>.
- Corcuff, Philippe, et Claudette Lafaye. 1989. «Une relecture critique du pouvoir périphérique». *Politix*, vol. 2, p. 35-45.
- Coté, Marie-Josée, Gaetan Poulin, Carlo Prévil, Benoît Saint-Onge et Jean-Philippe Waaub. 2001. «Un système intégré d'aide à la décision pour une gestion participative du territoire. Le cas de l'Outaouais, Québec». *Géocarrefour*, vol. 76, no 3, p. 253-264.
- Coudroy de Lille, Laurent. 1999. «L'urbanisme entre langue spécialisée et langue courante». *Urbanisme*, vol. 304, no 1, p. 57-62.
- Cour des Comptes (2009). La conduite par l'État de la décentralisation. Octobre 2009 Rapport public thématique, 176 p.

- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éd. du Seuil, 437 p.
- Crozier, Michel, et Jean-Claude Thoenig. 1975. «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France». *Revue française de sociologie*, vol. 16, p. 3-32.
- Cuny, Cécile. 2008. «Figures et savoirs du profane dans un secteur de grands ensembles dans l'Est de Berlin». In *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik, p. 237-262. Paris: L'Harmattan.
- Da Cunha, Antonio 2005. «Régime d'urbanisation, écologie urbaine et développement urbain durable : vers un nouvel urbanisme». In *Enjeux du développement urbain durable - Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Antonio Da Cunha, Peter Knoepfel, Jean-Philippe Leresche et Stéphane Nahrath, p. 13-37. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Dallier, Philippe (2006). L'intercommunalité à fiscalité propre. Rapport d'information n° 193 (2005-2006) déposé le 1er février 2006. Observatoire de la décentralisation du Sénat. Paris, Sénat.
- Datar (2003). Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable. Premier ministre - Étude prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Paris: 59 p En ligne. <<http://www.datar.gouv.fr/IMG/File/DatarFranceruraleBD.pdf>>.
- Daucé, Pierre, Marie-Pierre Arlot et Marc Guérin. 2002. «Les politiques rurales et les finalités de l'intervention publique». In *A qui appartient l'espace rural ?*, Philippe Perrier-Cornet, p. 81-103: Ed de l'Aube.
- Daucé, Pierre, et Yves Léon. 2002. «L'agriculture bretonne, un révélateur des tensions entre agriculture, environnement et cadre de vie». In *Repenser les campagnes*, Philippe Perrier-Cornet, p. 195-214: Ed de l'Aube.
- Debardieux, Bernard. 2002. «Figures (géo)graphiques et prospective. Les cartes, schémas et modèles au service du projet et de la prospective territoriale». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 161-190. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.
- Debardieux, Bernard, et Martin Vanier. 2002. «Introduction. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? une prospective ?». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 7-27. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.
- Delord, Julien. 2009. «Développement durable et complexité». In *Le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire. Volume 2. Politiques publiques, utopie ou nouveau paradigme, un concept aux références multiples, gestion des ressources et des risques*, Fabien Grumiaux et Patrick Matagne, p. 155-176. Paris: L'Harmattan.
- Deverre, Christian, Marc Mormont et Christophe Soulard. 2002. «La question de la nature et ses implications territoriales». In *Repenser les campagnes*, Philippe Perrier-Cornet, p. 217-236. La Tour d'Aigues: Éd. de l'aube - Datar.

- Devisme, Laurent, Marc Dumont et Elise Roy. 2007. «Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabriques locale». *Espaces et Sociétés*, vol. 131, no 4, p. 15-31.
- Dobry, Michel. 2009. *Sociologie des crises politiques (3e édition)*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 383 p.
- Donzelot, Jacques, et Philippe Estèbe. 1994. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Éditions Esprit, 238 p.
- Douillet, Anne-Cécile. 2003. «Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique». *Revue française de science politique*, vol. 53, no 4, p. 583-606.
- Dubois, Jérôme. 2009. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face au défi de l'aménagement*. Coll. «Res Publica». Rennes: Presses universitaires de Rennes, 216 p.
- Dubois-Maury, Jocelyne. 2010. *Documents d'urbanisme et développement durable. Guide pratique pour une application aux SCOT, PLU et carte communale...*. Hérigny : Éditions du puits fleuri, 314 p.
- Dumoulin, Laurence, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin. 2005. «Avant-propos. Pour une approche politique de l'expertise». In *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, p. 9-14. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Duncan, Robert B. 1972. «Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no 3, p. 313-327.
- Dupuy, Gabriel. 1973. «Planification urbaine et idéologie technocratique - Le cas des jeux urbains». Paris, Université René Descartes, Thèse de doctorat de 3e cycle.
- , 1978. *Urbanisme et technique. Chronique d'un mariage de raison*. Paris: Centre de recherche en urbanisme.
- , 1999. *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*. Coll. «Villes». Paris: Anthropos, 160 p.
- Duran, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Coll. «Droit et Société». Paris: LGDJ, 250 p.
- , 2009. «Légitimité, droit et action publique». *L'Année sociologique*, vol. 59, no 2, p. 303-344.
- Duran, Patrice, et Thomas Le Bianic. 2008. «Introduction. Action publique et légitimités professionnelles». In *Action publique et légitimités professionnelles*, Thomas Le Bianic et Antoine Vion. Paris: LGDJ.
- Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale». *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, p. 580-623.
- Emelianoff, Cyria. 2001. «Un nouveau modèle urbain ?». In *L'environnement, question sociale*, Éd. Odile Jacob, p. 281-290.
- , 2007. «La ville durable l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe». *L'information géographique*, vol. Volume 71, p. 48-65.



- Équipement (2001). Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 06/09/01 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification. n° 2001/18 Bulletin officiel du Ministère de l'Équipement.
- Faure, Alain. 1991. «Les maires ruraux. De la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire». *Politix*, vol. 4, no 15, p. 68-72.
- , 2000. «L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires - Pour une lecture politique des politiques locales». *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, vol. 35-36, p. 27-45.
- Faure, Alain, et Pierre Muller. 2007. «Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles». In *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, p. 9-19. Paris: L'Harmattan.
- Faure, Alain, et Emmanuel Négrier. 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Coll. «Questions contemporaines». Paris: L'Harmattan, 302 p.
- Faure, Alain, et Andy Smith. 1998. «Espace rural, politiques publiques et cultures politiques». *Ruralia*, vol. 2, no mis en ligne le 01 janvier 2003. URL : <http://ruralia.revues.org/32>.
- Favre, Pierre. 2005. *Comprendre le monde pour en changer : épistémologie du politique*. Paris: Presses de Science Po, 391 p.
- Fergusson, Yann. 2008. «Les instruments d'action publique comme mode de sélection « rationnel » de ses acteurs légitimes ». In *Colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique contemporaine* (26 au 28 juin 2008), IEP de Lyon, ENS et Université Lyon-II, Laboratoire.Triangle.
- Flament, Claude, et Michel-Louis Rouquette. 2002. *Anatomie des idées ordinaires. Comment étudier les représentations sociales*. Paris: Armand Colin, 175 p.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. «Five Misunderstandings about cas-study research». *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no 2, p. 219-245.
- Fontaine, Josphe, et Patrick Hassenteufel. 2002. «Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique». In *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel, p. 9-29. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay. 2004. «Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation». *Géographie Économie Société*, vol. 6, no 2, p. 115-128.
- Fontan, Nicolas (2010). ABC, un outil d'aide à la décision territoriale. Ministère des affaires municipales Gouvernement du Québec, régionales et de l'occupation du territoire, 8 p. Document de veille.
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 360 p.
- Fourny, Marie-Christine, et André Micoud. 2002. «Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 31-52. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.



- FPNRF (2008). Les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux. Paris, Fédération des parcs naturels régionaux de France: 58 p.
- François-Poncet, Jean, et Claude Belot (2008). Le nouvel espace rural français. Rapport d'information au Sénat n° 468 (2007-2008) au nom de la délégation à l'aménagement du territoire déposé le 15 juillet 2008. Paris, Sénat En ligne. <<http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-468.html>>.
- Friedberg, Erhard. 1993. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Éd. du Seuil, 405 p.
- Fromentin, Thomas, et Stéphanie Wojcik. 2008. *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*. Coll. «Logiques politiques». Paris: L'Harmattan, 314 p.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Gauthier, Mario, Louis Simard et Jean-Philippe Waaub. 2011. «Public participation in strategic environmental assessment (SEA) : Critical review and the Quebec (Canada) approach». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, p. 48-60.
- Gautier, Claude, et Jérôme Valluy. 1998. «Génération futures et intérêt général - Éléments de réflexion à partir du débat sur le "développement durable"». *Politix*, vol. 42, p. 7-36.
- Genestier, Philippe. 2001. «Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique». *Espaces et Sociétés*, vol. 105-106, p. 101-126.
- , 2004. «Les conséquences urbanistiques du post-progressisme : quelles actions publiques urbaines peut-on concevoir dans l'univers actuel du pensable et du faisable ?». In *L'imaginaire aménageur en mutation*, Yves Chalas, p. 157-209. Paris: L'Harmattan.
- Genieys, William, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure et Emmanuel Négrier. 2000. «Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire». *Pôle Sud*, vol. 13, p. 103-119.
- Gerber, Jean-David. 2006. *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins*. Coll. «Ecologie et Société». Zürich: Editions Rüegger, 479 p.
- Gervais, Michel, Marcel Jollivet, Yves Tavernier, Georges Duby et Armand Wallon. 1992. *Histoire de la France rurale 4 La fin de la France paysanne depuis 1914*, 2e éd. Coll. «Points Histoire». Paris: Éd. du Seuil, 755 p.
- Giddens, Anthony. 1994. *Les conséquences de la modernité*. Paris: L'Harmattan.
- Gilly, Jean-Pierre, et André Torre. 2000. *Dynamiques de proximité*. Coll. «Emploi, industrie et territoire». Paris: L'Harmattan, 301 p.
- Godard, Olivier. 1989. «Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité». In *Du rural à l'environnement*, Nicole Mathieu et Marcel Jollivet, p. 303-342. Paris: L'Harmattan.
- , 1994. «Le développement durable : paysage intellectuel». *Natures - Sciences - Sociétés*, vol. 2, no 4, p. 309-322.

- , 2004. «De la pluralité des ordres - Les problèmes d'environnement et de développement durable à la lumière de la théorie de la justification». *Géographie, Economie, Société*, vol. 6, p. 303-330.
- Godbout, Jacques. 1991. *La participation politique : leçons des dernières décennies*. Coll. «Questions de culture». Québec: Institut québécois de recherche sur la culture, 301 p.
- Gondran, Natacha. 2006. «Penser global ? Agir local ? Principes et dilemmes des démarches territoriales de développement durable». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 59-88. Paris: Lavoisier.
- Granovetter, Mark S. 1973. «The strenght of weak ties». *American Journal of Sociology*, vol. 78, no 6, p. 1360-1380.
- Greffé, Xavier. 2002. *Le développement local*. Paris: Éd. de l'Aube, 198 p.
- Grémion, Pierre. 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Éd. du Seuil, 478 p.
- Guay, Jean-François, et Jean-Philippe Waaub. 2010. «Revue critique de trois outils de modélisation intégrée du territoire et de l'environnement pour la planification en Amérique du Nord». *Développement durable et territoires*, vol. 1.
- Guérin, Marc, et Patrick Moquay. 2002. «Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales». In *A qui appartient l'espace rural ?*, Philippe Perrier-Cornet, p. 105-132: Ed de l'Aube.
- Gumuchian, Hervé, Eric Grasset, Romain Lajarge et Emmanuel Roux. 2003. *Les acteurs, ces oubliés des territoires*. Paris: Anthropos Economica, 186 p.
- Gumuchian, Hervé, et Bernard Pecqueur. 2007. *La ressource territoriale*. Paris: Anthropos Economica, 252 p.
- Guy, Simon et Simon Marvin. 1999. «Understanding Sustainable Cities: Competing Urban Futures». *European Urban and Regional Studies*, vol. 6, p. 268-275.
- Habermas, Jürgen. 1973. *La technique et la science comme "idéologie"*. Paris: Denoël Gonthier, 211 p.
- Hadas-Lebel, Raphaël, Gilles Bardou, Olivier Courson, Frédéric Mion, Edouard Philippe, Christine Le Bihan-Graf et Agathe Van Lang (1999). Rapport public 1999. L'intérêt général. Conseil d'État. Paris, La Documentation Française. 50: 238-357.
- Hamman, Philippe. 2008. «Introduction. Analyser le développement durable urbain, une problématique de la transversalité». In *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Philippe Hamman, Christine Blanc et Flore Henninger, p. 11-44. Paris: L'Harmattan.
- Hamman, Philippe, et Christine Blanc. 2009. *Sociologie du développement durable urbain*. Coll. «Ecopolis». Bruxelles: PIE Peter Lang.
- Hamman, Philippe, Christine Blanc et Flore Henninger. 2008. *Penser le développement durable urbain : regards croisés*. Paris: L'Harmattan.

- Hamman, Philippe, Jean-Matthieu Méon et Benoît Verrier. 2002. *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*. Coll. «Logiques politiques». Paris: L'Harmattan, 318 p.
- Hatchuel, Armand, et Benoît Weil. 1992. *L'expert et le système*. Paris: Economica, 263 p.
- Haughton, Graham. 1997. «Developing sustainable urban development models». *Cities*, vol. 14, 4-1997, p. 189-195.
- Haynes, Isabelle, et Catherine Mougenot. 2008. «La socialisation des politiques environnementales par des objets intermédiaires». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 139-159. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Hervieu, Bertrand. 2002. «Préface - Espace Multiple». In *A qui appartient l'espace rural ?*, Philippe Perrier-Cornet, p. 5-8: Éd. de l'Aube.
- Hervieu, Bernard, et Jean Viard. 2001. *Au bonheur des campagnes* Seconde édition (1996). La Tour d'Aigues: Éd. de l'Aube.
- Hillier, Jean, Frank Moulaert et Jacques Nussbaumer. 2004. «Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial». *Géographie Économie Société*, vol. 6, no 2, p. 129-152.
- Hocreître, Patrick, et Valérie Gueguen. 2009. *Le plan local d'urbanisme*. Coll. «Les indispensables». Paris: Berger-Levrault, 783 p.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham (N.J.): Chatham House.
- 2007. «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades». *Governance*, vol. 20, no 1, p. 127-144.
- Howlett, Michael, M Ramesh et Anthony Perl. 2009. *Studying public policy - Policy Cycles & Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.
- Hugon, Marie-Anne, et Claude Seibel. 1988. *Recherches impliquées, Recherches-action : le cas de l'éducation*. Bruxelles: De Boeck, 185 p.
- Ifen (2003). L'artificialisation s'étend sur tout le territoire. Lettre thématique mensuelle de l'IFEN. Orléans, Institut français de l'environnement. n°80.
- Insee (2007). Recensement de la population vivant en France - Lancement de l'enquête de 2007 et diffusion des résultats issus des trois premières enquêtes de recensement. Institut national de la Statistique et des Études Économiques - Direction Générale - 16 janvier 2007. Paris En ligne. <<http://www.insee.fr/fr/ppp/comm/presse/comm/cphcrp07.pdf>>.
- Jacobs, Michael. 1999. «Sustainable Development as a Contested Concept». In *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Andrew Dobson, p. 21-45. Oxford: Oxford University Press.
- Jacq, Patrick. 2009. «La juridiciarisation de la vie publique locale». In *L'élu local aujourd'hui*, Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina, p. 81-94. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Jacquot, Henri, et François Priet. 2001. *Droit de l'urbanisme*, 4e éd. Coll. «Précis Droit public, science politique». Paris: Dalloz, 815 p.

- Jeannot, Gilles. 2005. «Les métiers flous du développement rural». *Sociologie du travail*, vol. 47, p. 17-35.
- Jeantet, Alain, Henri Tiger, Dominique Vinck et Serge Tichkiewitch. 1996. «La coordination par les objets dans les équipes intégrés de conception de produit». In *Coopération et conception*, Gilbert De Terssac et Erhard Friedberg, p. 87-100. Paris: Octares Éditions.
- Jobert, Arthur. 1998. «L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général». *Politix*, vol. 42, p. 67-92.
- Jobert, Bruno. 2003. «Le mythe de la gouvernance dépolitisée». In *Être gouverné - Études en l'honneur de Jean Leca*, Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil, p. 273-285. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Coll. «Recherches politiques». Paris: PUF, 242 p.
- Joerin, Florent. 1997. «Décider sur le territoire. Proposition d'une approche par utilisation de SIG et de méthode d'analyse multicritère». Lausanne, Département de génie rural, Thèse de doctorat ès Sciences Techniques, École polytechnique fédérale de Lausanne, 269 p.
- Joerin, Florent, Rémy Barbonne, Pierre Rondier et Roxanne Lavoie. 2011. «Les systèmes d'indicateurs, pour le meilleur et pour le pire ?». In *Les SIG au service du développement territorial*, Olivier Walser, Laurent Thévoz, Florent Joerin, Martin Schuler, Stéphane Joost, Bernard Debardieux et Hy Dao, p. 153-170. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Joerin, Florent, Gilles Desthieux, Sandrine Billeau Beuze et Aurore Nembrini. 2009. «Participatory diagnosis in urban planing: Proposal for a learning process based on geographical information». *Journal of Environmental Management*, vol. 90, p. 2002-2011.
- Joerin, Florent, Marius Thériault et André Musy. 2001. «Using GIS and outranking multicriteria analysis for land-use suitability assessment». *International Journal of Geographical Information Science*, vol. 15, no 2, p. 153-174.
- Joerin, Florent, et Olivier Walser. 2011. «Introduction. SIG et développement territorial : quelles articulations ?». In *Les SIG au service du développement territorial*, Olivier Walser, Laurent Thévoz, Florent Joerin, Martin Schuler, Stéphane Joost, Bernard Debardieux et Hy Dao, p. 13-19. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Joliveau, Thierry. 2006. «Le rôle des systèmes d'information géographique (SIG) dans la planification territoriale participative». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 149-178. Paris: Lavoisier.
- Jollivet, Marcel. 1996. «Introduction. Les fondements agraires de l'Europe». In *L'Europe et ses campagnes*, Marcel Jollivet et Nicole Eizner, p. 15-34. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- , 2001. *Le développement durable, de l'utopie au concept - De nouveaux chantiers pour la recherche*: Elsevier.

- Jouve, Bernard, et Christian Lefèvre. 1999. «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe». *Revue française de science politique*, vol. 49, no 6, p. 835-854.
- Juneau, Patrice, et Christopher Bryant. 1997. «Les parcs naturels régionaux français et l'aménagement du territoire rural vu de l'Amérique du Nord : concept innovateur ou utopie conceptuelle ?». In *Les parcs naturels de France, un concept de développement territorialisé et environnemental à l'épreuve du temps*, Lucette Laurens, p. 29-43. Montpellier: Bulletin de la société languedocienne de Géographie.
- Kaufmann, Jean-Claude. 2008. *L'entretien compréhensif. 2e édition refondue*. Coll. «Sociologie Anthropologie». Paris: Armand Colin, 127 p.
- Kayser, Bernard. 1989. *La Renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Coll. «Collection U Série Sociologie». Paris: A. Colin, 316 p.
- , 1993. *Naissance de nouvelles campagnes*. Coll. «Monde en cours». La Tour-d'Aigues, France: Datar / Éditions de l'Aube, 174 p.
- Kesselman, Mark. 1967. *The ambiguous consensus. A study of local government in France*. New-York: Knopf, 201 p.
- Kingdom, John W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies (2e édition)*. New-York: Harper Collins, 253 p.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Coll. «Analyse des politiques publiques». Zürich: Éditions Rüegger, 387 p.
- Knoepfel, Peter, et Jérôme Savary (2002). Les politiques de l'environnement classiques en Suisse. Chavannes-près-Renens. IDHEAP, Matériel de cours de l'IDHEAP. N°5.
- Krieg-Planque, Alice. 2010. «La formule "développement durable" : un opérateur de neutralisation de la conflictualité». *Langage et société*, vol. 134, no 4, p. 5-29.
- Krouri, Malika (2011). L'intercommunalité en 2011. Bulletin d'informations statistiques de la Direction Générale des Collectivités Locales. Département des études et des statistiques locales. Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration. N°79.
- Laborier, Pascale. 2010. «Légitimité». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, p. 335-342. Paris: Presses de la FNSP.
- Lacaze, Jean-Paul. 2010. *Les méthodes de l'urbanisme*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: PUF, 126 p.
- Lagroye, Jacques (1985). La légitimation. Traité de science politique. Tome 1. La Science politique, Science sociale, l'Ordre politique. Madelaine Grawitz et Jean Leca. Paris, Presses Universitaires de France: 395-467.
- Lahdelma, Risto, Pekka Salminen et Joonas Hokkanen. 2000. «Using Multicriteria Methods in Environmental Planning and Management». *Environmental Management*, vol. 26, no 6, p. 595-605.
- Lajarge, Romain. 2007. «Territorialisation(s) et parcs naturels régionaux». In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Alain Faure et Emmanuel Négrier, p. 69-78. Paris: L'Harmattan.

- Lascoumes, Pierre. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte.
- , 1996. «Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique». In *La gouvernabilité*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques, p. 325-338: Presses Universitaires de France.
- (2004). La Gouvernamentalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir. Le Portique (revue en ligne), mis en ligne le 15 juin 2007, URL : <http://leportique.revues.org/index625.html>.
- , 2007. «Les instruments d'action publique, traceurs de changement - L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)». *Politique et Sociétés*, vol. 26, no 2-3, p. 73-89.
- Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1996. «Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique». *Droit et Société*, vol. 32, p. 51-73.
- , 1998. «Le bien commun comme construit territorial - Identités d'action et procédures». *Politix*, vol. 42, p. 37-66.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2007. «From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance*, vol. 20, no 1, p. 1-21.
- Lascoumes, Pierre, et Evelyne Severin. 1988. «Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques». *Droit et Société*, vol. 9, p. 165-187.
- Lascoumes, Pierre, et Louis Simard. 2011. «L'action publique au prisme de ses instruments». *Revue française de science politique*, vol. 61, no 1, p. 5-22.
- Lassus, Paul. 2002. *Harmonie et règles urbaine*. Coll. «La Bibliothèque des formes». Paris: Anthropos Economica, 369 p.
- Latour, Bruno, et Steve Woolgar. 1988. *La vie de laboratoire : la production des faits scientifiques*. Paris: La Découverte, 299 p.
- Laurens, Lucette. 1997. «Les parcs naturels régionaux, une approche patrimoniale de la fragilité et de la gestion paysagère». In *Les parcs naturels de France, un concept de développement territorialisé et environnemental à l'épreuve du temps*, Lucette Laurens, p. 9-28. Montpellier: Bulletin de la société languedocienne de Géographie.
- Le Bart, Christian. 1992. *La rhétorique du maire-entrepreneur, critique de la communication municipale*. Coll. «Vie locale». Paris: Pédone, 192 p.
- , 2009. «Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux». In *L'élu local aujourd'hui*, Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina, p. 201-211. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Le Saout, Rémy. 2010. *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*. Coll. «Espace et Territoires». Rennes: Presses universitaires de Rennes, 202 p.

- Leca, Jean. 1989. «Réflexions sur la participation politique des citoyens en France». In *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux. Études réunies pour Georges Lavau, Yves Mény*, p. 43-70. Paris: Presses de la FNSP.
- Lecoq, Vincent. 2004. *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*. Limoges: Pulim, 563 p.
- Lefèvre, Antoine (2011). Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Enregistré par la présidence le 2 février 2011. Paris, Sénat. 44 p.
- Lefèvre, Pierre. 2008. «Voyages dans l'Europe des villes durables». *Revue Urbanisme*, vol. 363, p. 54-55.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur. 2005. «La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?». *Géographie Économie Société*, vol. 7, p. 321-332.
- Leresche, Jean-Philippe, et Stéphane Nahrath. 2007. «Conclusion générale. Les échelles de l'action publique : question classique, objets nouveaux ?». In *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, p. 321-331. Paris: L'Harmattan.
- Levy, Jacques. 1999. *Le tournant géographique*. Paris: Belin.
- Lévy, Jacques. 2002. «Un tournant cartographique ?». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 129-144. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.
- Lorrain, Dominique. 1993. «Après la décentralisation, l'action publique flexible». *Sociologie du travail*, no 3, p. 285-307.
- Luhmann, Niklas. 1985. *A Sociological Theory of Law (translated by Elizabeth King-Utz and Martin Albrow)*. London: Routledge, 421 p.
- Malczewski, Jacek. 2006. «GIS-based multicriteria decision analysis: a survey of literature». *International Journal of Geographical Information Science*, vol. 20, no 7, p. 703-726.
- Mancebo, François. 2007. «Quels référentiels pour un aménagement "durable" ?». *L'information géographique*, vol. 71, p. 29-47.
- Marie, Jean-Louis. 1999. «La réception des politiques publiques par les administrés. Une approche cognitive». In *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, p. 447-464. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Marié, Michel. 1989. *Les Terres et les mots. Une traversée des sciences sociales*. Paris: Méridiens-Klincksiek, 256 p.
- Marié, Michel, et Jean Viard. 1977. *La campagne inventée, ou ce qu'il advient des rapports entre les paysans, leurs communautés et l'environnement urbain dans quatre villages d'un pays de Moyenne Provence*. Le Paradou: Actes Sud.



- Martin, A. P. .1985. *The first order of business: Testing the validity of the objectives*. Ottawa: The Professional Development Institute.
- Marvin, Simon et Simon Guy. 1997. «Creating myths rather than sustainability: The transition fallacies of the new localism». *Local Environment*, vol. 2, p. 311-318.
- MATE. 1999. «Présentation de la démarche agenda 21 urbain-rural développée entre les deux Parcs naturels régionaux des Bauges et de Chartreuse et la "ville porte" de Chambéry : "Rendre la ville durablement habitable et les campagnes durablement habitées"». In *Atelier "développement durable, équilibre et solidarité urbain-rural", 16 et 17 septembre 1999 à Chambéry*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE).
- Mathieu, Nicole. 1990. «La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Des années cinquante aux années quatre-vingts». *Economie rurale*, vol. 197, p. 35-41.
- Mathieu, Nicole, et Jean-Claude Bontron. 1973. «Les transformations de l'espace rural : Problèmes de méthode». *Etudes rurales*, vol. 49-50, p. 137-159.
- Mathieu, Nicole, et Yves Guermond. 2005. *La ville durable, du politique au scientifique*. Paris: Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, 286 p.
- Mathieu, Nicole, et Marcel Jollivet. 1989. *Du rural à l'environnement*. Paris: L'Harmattan, 354 p.
- Mega, Voula. 2000. «Cities inventing the civilisation of sustainability : an odyssey in the urban archipelago of the European Union». *Cities*, vol. 17, p. 227-236.
- Mélard, François. 2008a. «Conclusion». In *Ecologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 209-212. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- , 2008b. *Ecologisation - Objets et concepts intermédiaires*. Coll. «Ecopolis», no Ecopolis. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 214 p.
- , 2008c. «L'héritage des études sociales de l'objet dans l'action». In *Ecologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 19-50. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Melé, Patrice. 2008. «Territoires d'action et qualifications de l'espace». In *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Patrice Melé et Corinne Larrue, p. 15-45. Paris: L'Harmattan.
- , 2009. «Identifier un régime de territorialité réflexive». In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Martin Vanier, p. 45-55. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, Collection "Espace et Territoires".
- Mendras, Henri. 1967. *La fin des paysans. Changement et innovations dans les sociétés rurales françaises*. Paris: A. Colin.
- Mercier, Michel (2000). Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Rapport n° 447 Sénat, séance du 28 juin 2000, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, 620 p.
- Mischi, Julian, et Nicolas Renahy. 2008. «Pour une sociologie politique des mondes ruraux». *Politix*, vol. 83, no 3, p. 9-21.



- Mission d'audit de modernisation (2007). Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État - Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer. Conseil général des ponts et chaussées et Inspection générale de l'administration Inspection générale des finances,  
[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/publications/rapports-iga/reforme-etat-modernisation-adm/06-020-02/downloadFile/attachedFile\\_1/PAM\\_06-020-02\\_annexes\\_1\\_a\\_4.pdf?nocache=1288771545.13](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/publications/rapports-iga/reforme-etat-modernisation-adm/06-020-02/downloadFile/attachedFile_1/PAM_06-020-02_annexes_1_a_4.pdf?nocache=1288771545.13), Juillet 2007, 141 p.
- Molines, Nathalie, Jean-Marc Martel et Jean-Jacques Chevallier. 2006. «Une gestion territoriale participative pour limiter les conflits d'usage». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 303-320. Paris: Lavoisier.
- Monin, Eric, Sophie Descat et Daniel Siret. 2002. «Le développement durable et l'histoire urbaine». *Les annales de la recherche urbaine*, vol. 92, p. 7-16.
- Mora, Olivier. 2008. *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030 : des relations villes-campagnes en émergence?* Versailles: Éditions Quæ, 111 p.
- Morel, Bernard, et Patrick Redor (2006). Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 - La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes. Paris, Institut national de la Statistique et des Études Économiques. INSEE Première n°1058 janvier 2006 En ligne. <[http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/IP061058.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP061058.pdf)>.
- Mormont, Marc. 1992. «Pour une typologie des transactions sociales». In *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Maurice Blanc, p. 112-135. Paris: L'Harmattan.
- , 1996a. «Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs». *Économie rurale*, vol. 236, p. 28-36.
- , 1996b. «Le rural comme catégorie de lecture du social». In *L'Europe et ses campagnes*, Marcel Jollivet et Nicole Eizner, p. 161-176. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- , 2008. «La carte comme schéma prospectif négocié». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 99-113. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- , 2009. «Globalisations et écologisations des campagnes». *Études rurales*, vol. 183, p. 143-160.
- Mormont, Marc, et Bernard Hubert. 2008. «De l'environnement au développement durable. Le rôle des médiateurs». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 51-70. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Mougenot, Catherine. 1982. «Les mécanismes sociaux de la "rurbanisation"». *Sociologia Ruralis*, vol. 22, p. 264-278.
- Mougenot, Catherine, et Pierre M. Stassart. 2008. «Les objets éphémères du développement durable. Un mécanisme de "représentation/transformation"». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 73-96. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Muller, Pierre. 1985. «Un schéma d'analyse des politiques sectorielles». *Revue française de science politique*, vol. 35, no 2, p. 165-189.

- , 1997. «Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde». In *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, p. 153-178. Paris: L'Harmattan.
- , 2000. «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique». *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, p. 189-208.
- , 2003. *Les politiques publiques*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: Presses universitaires de France, 127 p.
- , 2007a. «Introduction. Changements d'échelles et usages de la rhétorique». In *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, p. 87-89. Paris: L'Harmattan.
- (2007b). Peut-on (encore) penser le global à partir du rural ? Réflexions d'un politiste. *Économie rurale*, Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009, URL : <http://economierurale.revues.org/index2265.html>. 300.
- Mumford, Michael D. . 2002. «Social Innovation: Ten Cases From Benjamin Franklin». *Creativity Research Journal*, vol. 14, no 2, p. 253-266.
- Nahrath, Stéphane. 2003. «La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990». Lausanne, Thèse réalisée à l'IDHEAP, Université de Lausanne.
- Neveu, Nolwenn (2009). Thomas Fromentin, Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen. Lectures. Les comptes rendus, mis en ligne le 19 avril 2009, consulté le 25 juillet 2011, URL : <http://lectures.revues.org/747/>
- Nonaka, Ikujiro, et Ryoko Toyama. 2003. «The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process». *Knowledge Management Research & Practice*, vol. 1, p. 2-10.
- Offner, Jean-Marc. 2006. «Les territoires de l'action publique locale - Fausses pertinences et jeux d'écarts». *Revue française de science politique*, vol. 56, no 1, p. 27-47.
- Olive, Maurice, Gilles Massardier, Baggioni Vincent, Anne Le Guillou, Eglantine Simonet, Stephan Castel et Pierrick Cezanne Bert (2006). L'élaboration des politiques territoriales de développement durable : des représentations sociales aux modes de gouvernance. Rapport de recherche du programme "Politiques territoriales et développement durable", Ministère de l'écologie et du développement durable, Programme Urbanisme Construction Architecture, Université François Rabelais de Tours.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. «La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie». *Enquête, anthropologie, histoire, sociologie*, vol. 1, Editions Parenthèses, Marseille, p. 71-109.
- Orfeuil, Jean-Pierre. 2006. «Déplacements automobiles urbains et environnement». In *Ville et environnement*, Elisabeth Dorier-April (dir.), p. 147-168. Paris: Sedes.
- Padioleau, Jean-Gustave. 1982. *L'État au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 222 p.

- Paoletti, Marion. 1999. «Les Maires. Communication et démocratie locale». In *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, p. 429-445. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Paran, Frédéric. 2006. «La médiation : une assistance pour une meilleure prise en compte des acteurs de la négociation». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 243-272. Paris: Lavoisier.
- Pecqueur, Bernard. 2000. *Le développement local : pour une économie des territoires* Paris: Syros, 132 p.
- Peneff, Jean. 1990. *La méthode biographique : de l'École de Chicago à l'histoire orale*. Coll. «Collection U. Série Sociologie». Paris: Armand Colin, 144 p.
- Perret, Bernard. 2001. *L'évaluation des politiques publiques*. Coll. «Repères». Paris: La Découverte.
- Perrier-Cornet, Philippe. 2002a. *Repenser les campagnes*. Coll. «Le monde en cours Bibliothèque des territoires». La Tour d'Aigues. Paris. Éd. de l'Aube - Datar, 279 p.
- , 2002b. «Introduction. La dimension publique de l'espace rural». In *A qui appartient l'espace rural ?*, Philippe Perrier-Cornet: Éd. de l'Aube.
- Perrier-Cornet, Philippe, et Christophe Soulard. 2003. «Prospective des espaces ruraux à l'horizon 2020». *INRA Sciences Sociales*, no 1-2/03 - Décembre 2003.
- Piermay, Jean-Luc. 2011. «Conclusion sous le regard d'un géographe. Le jeu du local et du global». In *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*, Pierre-Henri Bombenger, Guillaume Christen et Elodie Piquette, p. 161-171. Rennes: Presses universitaires de Rennes. Collection Espace et Territoires.
- Pinson, Gilles. 2005. «L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien». *Sciences de la Société*, vol. 65, p. 29-51.
- Plateau, Claire, et Josée Rakotomalala (2005). L'attrait des maisons individuelles, en milieu rural mais proches des villes. Service des études statistiques et de la prospective. Paris, Ministère des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer En ligne. <[http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/4pages\\_ecran\\_cle757318.pdf](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/4pages_ecran_cle757318.pdf)>.
- PNRBV (2007). Pré-diagnostic stratégique. Révision de la Charte du Parc 2006-2007, Parc naturel régional des Ballons des Vosges.
- Portelli, Hugues. 2001. «La commune, une entité en mutation». *Projet*, vol. 265, no 1, p. 35-42.
- Prévil, Carlo, Marius Thériault et Joël Rouffignat. 2003. «Analyse multicritère et SIG pour faciliter la concertation en aménagement du territoire : vers une amélioration du processus décisionnel ?». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, no 130, p. 35-61.
- Raffestin, Claude. 1988. «Le rôle de la carte dans une société moderne». *Mensuration, Photogrammétrie, Génie rural*, vol. 4, p. 135-139.
- Raffles, Hugh. 2002. «Les savoirs intimes». *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 173, no 3, p. 365-375.

- Rambaud, Placide. 1973. «Village et urbanisation : Problèmes sociologiques». *Études rurales*, vol. 49-50, p. 14-32.
- Redor, Patrick (2007). Mesures et définitions de l'étalement urbain, de quoi parle-t-on ? Conseil national de l'information statistique. Insee-DAR. Paris, 25 mai 2007.
- Reigner, Hélène. 2002. «Le pluralisme limité de l'action publique territoriale». In *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel, p. 189-209. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- , 2002. *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?* Coll. «Logiques politiques». Paris: L'Harmattan, 251 p.
- Rémy, Jean. 1992. «La vie quotidienne et les transactions sociales : perspectives micro ou macro-sociologiques». In *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Maurice Blanc, p. 83-111. Paris: L'Harmattan.
- , 1996. «La transaction, une méthode d'analyse : contribution à l'émergence d'un nouveau paradigme». *Environnement et Société*, vol. 17, no 9-31.
- Rémy, Jean, Liliane Voyé et Emile Servais. 1978. *Produire ou reproduire ? Tome 1. Conflits et transaction sociale*. Bruxelles: Éd. Vie Ouvrière.
- Resweber, Jean-Paul. 1995. *La recherche-action*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: PUF, 127 p.
- Reynaud, Jean-Daniel. 1988. «Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome». *Revue française de sociologie*, vol. 29, no 1, p. 5-18.
- , 1993. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Coll. «Collection "U" série Sociologie». Paris: Armand Colin, 314 p.
- Rey-Valette, Hélène, Olivier Clément, Syndhia Mathé, Jérôme Lazard et Eduardo Chia. 2010. «Quelques postulats relatifs aux indicateurs de développement durable : l'exemple de l'aquaculture». *Natures - Sciences - Sociétés*, vol. 18, p. 235-265.
- Richard, Jean-François (1980). Article "Modèle". Encyclopédie Universelle.
- RJE. 2006. *Les Parcs naturels régionaux et le droit*, no spécial Limoges: Revue Juridique de l'Environnement, 119 p.
- Roche, Vincent. 2000. «Impacts de l'incertitude et de l'ambiguïté sur la pratique des SIRS : exploration à l'aide d'études de cas en assainissement industriel». Thèse de doctorat. École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne et Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal.
- Roche, Vincent, et Jean-Philippe Waaub. 2006. «L'aide à la décision dans un contexte de gouvernance locale et une perspective de développement durable». In *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Didier Graillot et Jean-Philippe Waaub, p. 119-148. Paris: Lavoisier.
- Rocher, Guy (1973). L'idéologie du changement comme facteur de mutation sociale. Sociologies (en ligne), Découvertes/Redécouvertes, Guy Rocher, mis en ligne le 28 octobre 2008, consulté le 2 mai 2010, URL: <http://sociologies.revues.org/index2353.html>
- Rosnay, Joël de. 1975. *Le macroscope : vers une vision globale*. Paris: Seuil, 295 p.

- Rouquette, Michel-Louis. 2000. «Représentations et pratiques sociales : une analyse théorique». In *Représentations sociales et éducation*, Catherine Garnier et Michel-Louis Rouquette, p. 133-142. Montréal: Éditions Nouvelles.
- Roussel, Véronique. 2000. «A propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux». *RERU - Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 1, p. 45-62.
- Roux, Emmanuel, et Martin Vanier. 2008. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Coll. «Travaux». Paris: La Documentation Française. Diact.
- Roux, Jacques. 2005. «L'expertise en local : modalité et opérativité du connaître par accointance en situation de risque ou de catastrophe». In *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert et Philippe Warin, p. 427-445. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Rozet, Pierre-Jean (2005). Communes, intercommunalités, quels devenirs ? Rapport au CES. Paris, Conseil Économique et Social, République Française.
- Rudolf, Florence, et Julie Kosman. 2004. «Le développement durable : un programme d'action à l'épreuve de ses propres applications ?». *Écologie et Politique*, vol. 29, p. 37-51.
- Salamon, Lester M. . 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New-York: Oxford University Press, 688 p.
- Sauvez, Marc. 2001. *La ville et l'enjeu du développement durable - Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*. Coll. «Collection des rapports officiels». Paris: La Documentation Française, 436 p.
- Schmit, Philippe, et ADEC (2008). Les communautés et l'urbanisme. Études. Paris, Assemblée des Communautés de France. Octobre 2008.
- Segesa (1994). Entre ville et campagne. Les espaces de péri-urbanisation. Direction de l'espace rural et de la forêt Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DATAR, DIV. Paris: 97 p.
- Sénécal, Gilles. 1996. «Champs urbains et développement durable : les approches canadiennes de la ville écologique». *Natures - Sciences - Sociétés*, vol. 1996-4(1), p. 61-74.
- . 2007. *Les indicateurs socioterritoriaux. Perspectives et renouvellement*. Québec: Presses de l'Université Laval, 270 p.
- Sfez, Lucien. 1984. *La décision*. Coll. «Que sais-je ?». Paris: Presses Universitaires de France, 128 p.
- . 1992. *Critique de la décision (4e édition)*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 571 p.
- Sieber, Renee 2006. «Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 96, no 3, p. 491-507.
- Simon, Herbert Alexander. 1977. *The new science of management decision* Upper Saddle River: Prentice Hall, 175 p.
- Simondon, Gilbert. 1958. *Du mode d'existence des objets techniques*. Paris: Aubier, 265 p.

- Sintomer, Yves. 2008. «Du savoir d'usage au métier de citoyen ?». *Raisons politiques*, vol. 31, p. 115-133.
- Smith, Adrian. 2003. «Transforming technological regimes for sustainable development: a role for alternative technology niches ?». *Science and Public Policy*, vol. 30, p. 127-135.
- Soler-Couteaux, Pierre. 2000. *Droit de l'urbanisme*, 3e éd. Coll. «Cours Dalloz Série Droit public-science politique». Paris: Dalloz, 667 p.
- Soler-Couteaux, Pierre, et David Gillig. 2008. *Les autorisations d'urbanisme*. Paris: Le Moniteur, 300 p.
- Soubeyran, Olivier. 2007. «Pensée aménagiste et tautologies». In *L'émergence des cosmo-politiques*, Jacques Lolive et Olivier Soubeyran, p. 125-153. Paris: La Découverte.
- Souchon Zahn, Marie-Françoise. 1997. «Les maires en milieu rural». *Économie rurale*, vol. 237, p. 19-21.
- Spradley, James P. 1979. *The ethnographic interview*. New-York: Thomson Learning, 247 p.
- Star, Susan Leigh, et James R. Griesemer. 1989. «Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39». *Social Studies of Science*, vol. 19, no 3, p. 387-420.
- Stehr, Nicolas. 2000. «Le savoir en tant que pouvoir d'action». *Sociologie et sociétés*, vol. 32, no 1, p. 157-170.
- Steyaert, Patrick. 2008. «Des concepts intermédiaires producteurs de sens pour la gestion environnementale. Une étude de cas sur les zones humides côtières en France». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 187-208. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Streeck, Wolfgang, et Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 290 p.
- Susskind, Lawrence E. 1985. «The siting puzzlestar: Balancing economic and environmental gains and losses ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 5, no 2, p. 157-163.
- Talbot, Damien. 2009. «L'approche par la proximité : quelques hypothèses et éléments de définition». In *Communication à la XVIIIe conférence de l'Association internationale de management stratégique* (Grenoble, 2 au 5 juin 2009), Grenoble, 2 au 5 juin 2009.
- Tanguay, Georges A., Juste Rajaonson, Jean-François Lefebvre et Paul Lanoie. 2010. «Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators». *Ecological Indicators*, vol. 10, p. 407-418.
- Tapie-Grime, Muriel (2005). La gouvernance performative, impasse ou étape vers le développement durable ? Paris, Rapport de recherche du Programme Politiques Territoriales et Développement Durable du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable coordonné par l'Université de Tours: 123 p.

- Teulier, Régine, et Bernard Hubert. 2008. «Des concepts intermédiaires pour la conception collective. Les situations d'action collective avec acteurs hétérogènes.». In *Écologisation - Objets et concepts intermédiaires*, François Mélard, p. 163-186. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Theys, Jacques (2000). Développement durable, villes et territoires. Innover et décroiser pour anticiper les ruptures. Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique - DRAST. Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. 13: 132 p.
- (2002). L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. Développement durable et territoires [En ligne]. Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 23 septembre 2002 En ligne. <<http://developpementdurable.revues.org/index1475.html>>.
- (2003). La gouvernance, entre innovation et impuissance. Développement durable et territoires, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, <http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>, mis en ligne le 01/11/2003, consulté le 17/04/2010: 31 p.
- Thiebaut, Luc. 1989. «Une demande en quête d'acteurs : la demande sociale des biens de nature». In *Du rural à l'environnement*, Nicole Mathieu et Marcel Jollivet, p. 269-274. Paris: L'Harmattan.
- Thoenig, Jean-Claude. 1985. «L'analyse des politiques publiques». In *Traité de science politique. Les politiques publiques (Volume 4)*, Madelaine Grawitz et Jean Leca, p. 1-60. Paris: Presses universitaires de France.
- Thompson, James D. et William J. McEwen. 1958. «Organizational Goals and Environment». *American Sociological Review*, vol. 23, no 1, p. 23-31.
- Thomsin, Laurence. 2001. «Un concept pour le décrire : l'espace rural ruralisé». *Ruralia*, vol. 9.
- Torre, André, et al. 2006. «Conflits et tensions autour des usages d l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises». *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, p. 415-453.
- Torre, André, et Armelle Caron. 2002. «Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux». *Sciences de la Société*, vol. 57, p. 95-113.
- Torre, André, et Armelle Caron. 2005. «Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage». *Économie et Institutions*, vol. 6-7, p. 183-220.
- Torre, André, et Alain Rallet. 2005. «Proximity and Localization». *Regional Studies*, vol. 39, no 1, p. 47-59.
- Torres, Emmanuel. 2000. «Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité». In *Développement durable et territoire*, Bertrand Zuindeau, p. 71-105. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.
- Torricelli, Gian Paolo. 2002. «La carte (prospective) comme médiation symbolique». In *Ces territorialités qui se dessinent*, Bernard Debardieux et Martin Vanier, p. 145-160. La Tour d'Aigues: Aube - Datar.



- , 2011. «La carte (2.0) : une médiation symbolique». In *Les SIG au service du développement territorial*, Olivier Walser, Laurent Thévoz, Florent Joerin, Martin Schuler, Stéphane Joost, Bernard Debardieux et Hy Dao, p. 23-38. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Tournier, Aurélie. 2006. «Les tribulations du droit des chartes : regards d'une juriste de Parc». *Revue juridique de l'environnement*, vol. n° spécial, p. 65-74.
- Trépos, Jean-Yves. 1996. «Prudences expertes et aménagement urbain». *Espaces et Sociétés*, vol. 84-85, p. 203-226.
- Vanier, Martin. 2005. «Rural-urbain : qu'est-ce qu'on ne sait pas ?». In *Rural-urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Samuel Arlaud, Yves Jean et Dominique Royoux, p. 25-32. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- , 2008. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Anthropos Economica, 160 p.
- Varone, Frédéric, et Stève Jacob. 2004. «Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif». *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, no 2, p. 271-292.
- Veltz, Pierre. 1975. *Les plans d'occupation des sols. Le droit et les logiques nationales*. Paris: Ministère de l'équipement, SAEI -BETURE, 213 p.
- Villalba, Bruno. 2009. *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*. Coll. «Espaces politiques». Villeneuve d'Ascq: Septentrion Presses Universitaires, 388 p.
- Villeneuve, Paul, Catherine Trudelle, Mathieu Pelletier et Marius Theriault. 2009. «Les conflits urbains : une approche analytique». *Environnement Urbain / Urban Environment*, vol. 3, p. d-1 à d-8.
- Voyé, Liliane. 1992. «Transaction et consensus supposé». In *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Maurice Blanc, p. 194-213. Paris: L'Harmattan.
- Wachter, Serge (2002). *L'aménagement durable : défis et politiques*. Bibliothèque des territoires, Aube - DATAR.
- Walser, Olivier, Laurent Thévoz, Florent Joerin, Martin Schuler, Stéphane Joost, Bernard Debardieux et Hy Dao. 2011. *Les SIG au service du développement territorial*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 318 p.
- Wemelbeke, Guillaume (2006). *Évolution contrastée de la mobilité des français en 2005*. Service des études statistiques et de la prospective. Paris, Ministère des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer.
- Wenger, Etienne. 2005. *La théorie des communautés de pratique. Apprentissages, sens et identité*. Trad. Par Fernand Gervais. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval, 309 p.
- Wintz, Maurice. 1997. «Le conflit autour de l'aménagement de l'Ille domaniale ». *Regards sociologiques*, vol. 14, p. 91-111.
- Worms, Jean-Pierre. 1966. «Le préfet et ses notables». *Sociologie du travail*, vol. 3, no 249-275.



- Zaccaï, Edwin. 2002. *Le développement durable - Dynamique et constitution d'un projet*. Coll. «Ecopolis». Bruxelles: PIE Peter Lang.
- Zittoun, Philippe. 2011. «Indicateurs et cartographie dynamique du bruit à Paris : un nouvel instrument pour transformer l'action publique ?». In *Les SIG au service du développement territorial*, Olivier Walser, Laurent Thévoz, Florent Joerin, Martin Schuler, Stéphane Joost, Bernard Debardieux et Hy Dao, p. 201-220. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Zuindeau, Bertrand. 1996. «La problématique de développement durable : les enseignements de l'approche spatiale». In *Communication pour le 45e séminaire de l'OIPR, Paris, le 16 octobre 1997*.
- , 2000. *Développement durable et territoire*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 289 p.
- , 2009. «Le développement durable est-il soluble dans le capitalisme ? ». In *Le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire. Volume 2. Politiques publiques, utopie ou nouveau paradigme, un concept aux références multiples, gestion des ressources et des risques*, Fabien Grumiaux et Patrick Matagne, p. 201-214. Paris: L'Harmattan.



# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	v
SOMMAIRE .....	vii
LISTE DES FIGURES.....	xi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	xv
RÉSUMÉ.....	xix
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
<b>PREMIÈRE PARTIE CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE .....</b>	<b>11</b>
<i>Introduction de la première partie .....</i>	<i>13</i>
<b>CHAPITRE I LA NORME D'URBANISME EN MILIEU RURAL .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Les transformations des territoires ruraux .....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Des espaces ruraux en mutation .....	16
1.1.1.1 Individualisation, généralisation et diffusion de la mobilité .....	18
1.1.1.2 Croissance démographique et accessibilité foncière résidentielle .....	19
1.1.1.3 Des espaces productifs aux zones protégées.....	21
1.1.1.4 Des territoires ruraux aux fonctions multiples.....	22
1.1.1.5 Les notions de tensions et de conflits d'usages dans les espaces ruraux.....	24
1.1.2 Les nouvelles ruralités .....	27
1.1.2.1 Modèles d'analyse des transformations des espaces ruraux .....	29
1.1.2.2 Les valeurs dominantes des espaces ruraux .....	30
1.1.2.3 Privatisation des campagnes et publicisation des biens ruraux.....	32
1.1.3 Des territoires différenciés : analyse à travers le cas du Parc naturel régional des Ballons des Vosges .....	34

1.1.3.1	Un territoire diversifié à forte pression d'artificialisation .....	34
1.1.3.2	Les PNR comme dispositifs hybrides d'action publique .....	38
1.1.3.3	L'action territoriale des parcs naturels régionaux.....	41
<b>1.2</b>	<b>Les cadres de la pratique urbanistique en milieu rural.....</b>	<b>43</b>
1.2.1	Les principes généraux de l'urbanisme .....	44
1.2.1.1	Le principe de zonage fonctionnel .....	45
1.2.1.2	Le principe de non-indemnisation des servitudes.....	45
1.2.1.3	Le principe d'élaboration associée .....	46
1.2.2	Une fonction croissante de régulation de la vie sociale .....	49
1.2.3	Du global au local, l'urbanisme au village.....	53
1.2.3.1	Le contenu du plan local d'urbanisme .....	54
1.2.3.2	La prise en charge de la proximité dans les dispositifs institutionnels .....	56
1.2.3.3	Proximité sociale et géographique dans l'action publique au village .....	58
1.2.3.4	Proximité et intérêt général .....	59
<b>1.3</b>	<b>La notion de durabilité en urbanisme rural .....</b>	<b>64</b>
1.3.1	Les figures de l'urbanisme durable.....	66
1.3.1.1	L'urbanisme durable comme dénonciation de l'approche progressiste ...	68
1.3.1.2	L'urbanisme durable comme intégration de nouveaux enjeux locaux .....	69
1.3.1.3	L'urbanisme durable comme construction négociée des territoires .....	70
1.3.1.4	L'urbanisme durable et la question environnementale .....	71
1.3.2	Le développement de l'expertise technique et d'usage.....	73
1.3.2.1	L'idéologie scientiste de l'urbanisme .....	73
1.3.2.2	Le rôle croissant de l'expertise professionnelle .....	74
1.3.2.3	Le rôle émergent des expertises d'usage .....	76
1.3.3	Appréhender l'urbanisme durable comme une pratique du territoire .....	79
<b>Conclusion du chapitre I: l'urbanisme rural durable, premier essai de formalisation</b>		
.....		<b>85</b>
 <i>CHAPITRE II LE CADRE D'ANALYSE .....</i>		
<i>2.1 La négociation territoriale comme mode de régulation de la norme</i>		
<b>d'urbanisme .....</b>		<b>90</b>
2.1.1	La négociation de la décision en urbanisme rural .....	91
2.1.1.1	Les recompositions du cadre décisionnel local .....	92
2.1.1.2	Le modèle de la « régulation croisée ».....	94
2.1.1.3	Le modèle de la « co-administration territoriale ».....	96

2.1.2	L'hypothèse de la « régulation locale » .....	100
2.1.2.1	Les prémisses du processus de régulation locale.....	101
2.1.2.2	Urbanisme et intercommunalité.....	102
2.1.2.3	Le recentrage de la déconcentration .....	105
2.1.2.4	Les conséquences institutionnelles de la régulation locale .....	109
2.1.3	La notion de proximité dans la régulation locale de l'action publique .....	110
2.1.4	La notion d'intérêt général local .....	113
2.1.5	Les changements d'échelles et l'émergence du « bien commun » local .....	116
2.2	<b>Changement et innovation sociale dans les politiques locales.....</b>	<b>122</b>
2.2.1	Les concepts de l'innovation .....	123
2.2.1.1	Effets territoriaux de l'innovation .....	123
2.2.1.2	<i>Processus d'innovation sociale</i> .....	124
2.2.1.3	Conduite de l'action publique .....	125
2.2.2	La « traduction » sociale comme processus d'innovation.....	127
2.2.2.1	La phase de problématisation.....	128
2.2.2.2	La phase d'intéressement .....	131
2.2.2.3	La phase d'enrôlement .....	133
2.2.2.4	La phase de mobilisation.....	134
2.2.3	La durabilité comme vecteur de changement.....	135
2.3	<b>Le rôle de médiation des outils techniques dans les dynamique du</b>	
<b>changement</b> .....	<b>139</b>	
2.3.1	Les objets intermédiaires et leur fonction de médiation .....	139
2.3.1.1	Les objets intermédiaires dans les processus décisionnels.....	140
2.3.1.2	Processus de médiation par les objets intermédiaires dans les politiques environnementales et de développement durable .....	141
2.3.2	Rôles et effets des outils cartographiques et des dispositifs d'évaluation dans la conduite du changement territorial .....	143
2.3.2.1	Caractérisation des objets cartographiques et évaluatifs.....	144
2.3.2.2	Objets cartographiques et évaluatifs et traduction des savoirs.....	147
	<b>Conclusion du chapitre II : les trois objectifs spécifiques de la recherche .....</b>	<b>153</b>
	Objectif I : identifier les effets de la dynamique de régulation locale.....	155
	Objectif II : déterminer les conditions de production d'un urbanisme rural durable dans le contexte de la régulation locale.....	156
	Objectif III : caractériser le rôle des dispositifs et des outils techniques.....	157

<b>CHAPITRE III LA MÉTHODE DE RECHERCHE .....</b>	<b>159</b>
<b>3.1 Cadre méthodologique de la recherche .....</b>	<b>160</b>
3.1.1 Description du protocole de recherche .....	160
3.1.1.1 Phase 0. Avant-projet .....	162
3.1.1.2 Phase 1. Élaboration du volet urbanisme de la Charte et préparation de la méthode SIU .....	164
3.1.1.3 Phase 2. Création et expérimentation de la méthode SIU .....	166
3.1.1.4 Phase 3. Analyse des résultats .....	166
3.1.2 Le cadre méthodologique général .....	167
3.1.2.1 L'approche par les études de cas et les critères de choix des terrains ...	168
3.1.2.2 La posture de recherche autour de la méthode SIU .....	172
3.1.2.3 Environnement d'investigation des études de cas.....	176
3.1.2.4 Modalités de recueil des données dans les terrains d'étude.....	178
<b>3.2 Les outils d'investigation pour saisir la négociation territoriale .....</b>	<b>182</b>
3.2.1 La négociation territoriale à travers le cadre d'analyse des politiques publiques .....	183
3.2.1.1 Cadre général de la méthode d'analyse des politiques publiques .....	183
3.2.1.2 Les spécificités de la ressource juridique .....	188
3.2.1.3 Le rôle de la confiance.....	189
3.2.1.4 Les caractéristiques de la ressource cognitive .....	189
3.2.2 Analyse du changement à travers la transaction sociale.....	195
3.2.2.1 Caractérisation de la transaction sociale.....	195
3.2.2.2 La transaction sociale et le droit de l'urbanisme.....	197
3.2.2.3 Les processus transactionnels dans la négociation de la norme locale ..	199
3.2.3 L'instrumentation de l'action comme révélatrice de l'organisation de la décision locale .....	200
<b>3.3 Justifications des choix méthodologiques et conceptuels de la recherche...205</b>	<b>205</b>
3.3.1 Posture du chercheur et relation à l'objet d'investigation .....	205
3.3.1.1 Distance du chercheur à son objet d'investigation .....	206
3.3.1.2 Choix d'une méthodologie de recherche par l'action et ajustements ....	206
3.3.1.3 État de la recherche et choix des cadres conceptuels.....	208
3.3.2 La relation du chercheur aux sujets de l'investigation .....	209
3.3.3 Cohérence générale de la démarche .....	211
3.3.3.1 Processus de validation des interprétations .....	211
3.3.3.2 Généralisation des résultats .....	213

<b>Conclusion du chapitre III .....</b>	<b>214</b>
<i>Conclusion de la première partie.....</i>	<i>217</i>
<b>SECONDE PARTIE RÉSULTATS ET INTERPRÉTATION.....</b>	<b>219</b>
<i>Introduction de la seconde partie.....</i>	<i>221</i>
<b>CHAPITRE IV LA CONSTRUCTION DE LA DÉMARCHE SIU .....</b>	<b>223</b>
<b>4.1 La négociation du référentiel territorial : le volet urbanisme de la charte</b>	<b>224</b>
4.1.1 Phase A. Groupe de travail interne : vers une substance initiale.....	226
4.1.2 Phase B. La « co-construction » avec les acteurs locaux .....	230
4.1.2.1 Étape B-1 : institutions .....	231
4.1.2.2 Étape B-2 : mobilisation .....	232
4.1.2.3 Étape B-3 : construction.....	235
4.1.3 Phase C. Institutionnalisation des règles.....	243
4.1.3.1 Étape C-1 : intégration .....	244
4.1.3.2 Étape C-2 : avis intermédiaires.....	244
4.1.3.3 Étape C-3 : approbation/clivages .....	247
4.1.4 Négociation de la charte et dynamique de régulation locale .....	248
<b>4.2 La préparation de la méthode SIU .....</b>	<b>255</b>
4.2.1 Les objectifs territoriaux de la démarche SIU.....	255
4.2.1.1 Définir et structurer les objectifs .....	256
4.2.1.2 Connaître et territorialiser les mesures .....	257
4.2.1.3 Réfléchir et inciter à des choix alternatifs.....	257
4.2.1.4 Généraliser et suivre les dispositifs.....	258
4.2.2 Le protocole de la démarche SIU.....	258
4.2.2.1 Fondements de la démarche SIU .....	259
4.2.2.2 Présentation générale de la démarche SIU.....	262
4.2.2.3 Caractéristiques techniques de l'outil SIU .....	265
<b>4.3 L'environnement des trois études de cas .....</b>	<b>269</b>
4.3.1 Les objectifs des élus et le dispositif de PLU .....	269
4.3.1.1 Analyse synthétique des attentes des trois communes.....	271
4.3.1.2 Spécificités locales exprimées par les acteurs .....	273
4.3.1.3 Le droit comme mode de régulation plébiscité .....	275

4.3.1.4	Des relations différenciées au territoire .....	276
4.3.1.5	Des registres d'expertise variés.....	279
4.3.2	Les dispositifs d'expérimentation mis en place dans chaque terrain.....	280
<b>Conclusion du chapitre IV .....</b>		<b>283</b>
 <i>CHAPITRE V LES PROCESSUS DE NÉGOCIATION DE LA NORME LOCALE D'URBANISME ....287</i>		
<b>5.1</b>	<b>Représentations sociales croisées des acteurs en présence .....</b>	<b>288</b>
5.1.1	Les modes d'intervention des acteurs.....	288
5.1.1.1	Les élus municipaux.....	289
5.1.1.2	Les bureaux d'études techniques (BET) .....	292
5.1.1.3	Les Directions départementales des Territoires (DDT) .....	293
5.1.1.4	Les chambres d'agriculture (CA).....	295
5.1.2	Coopérations et tensions entre acteurs de l'urbanisme rural.....	296
5.1.2.1	Interconnaissance généralisée des praticiens de l'urbanisme .....	296
5.1.2.2	Regards croisés sur les bureaux d'études techniques.....	299
5.1.2.3	Regards croisés sur les acteurs intermédiaires .....	300
5.1.2.4	Regards croisés sur l'action des services de l'État.....	301
5.1.2.5	Regards croisés sur l'action des élus locaux.....	302
<b>5.2</b>	<b>Transactions sociales et négociation des règles d'urbanisme : l'exemple de</b>	
<b>COM 70</b>	<b>.....</b>	<b>304</b>
5.2.1	La « négociation des identités » : de la prise de contact à l'émergence de tensions .....	305
5.2.1.1	La rencontre .....	305
5.2.1.2	L'apparition des tensions .....	306
5.2.2	Les « tournois » : de l'amplification des tensions à la convergence des intérêts .....	307
5.2.2.1	Le renforcement des tensions.....	307
5.2.2.2	Vers la convergence des intérêts et des compétences .....	309
5.2.3	Les « changements relationnels » : des compromis qui se structurent .....	315
5.2.3.1	Les journées de terrain et l'adaptation du PADD.....	316
5.2.3.2	Les promesses et les zonages.....	317
5.2.3.3	Entre volontarisme et arrangements locaux .....	323
5.2.3.4	Compromis transactionnels locaux et fonctionnement en réseaux.....	326
<b>5.3</b>	<b>Les déterminants de la norme locale d'urbanisme .....</b>	<b>330</b>
5.3.1	Un environnement de négociation façonné par les acteurs .....	330



5.3.1.1	La forte perméabilité de la scène décisionnelle.....	331
5.3.1.2	Influences des pratiques professionnelles, institutionnelles et domestiques .....	333
5.3.1.3	Le PLU, un outil parmi d'autres de l'action territoriale.....	336
5.3.2	L'urbanisme, le paradoxe d'une technique faiblement instrumentée.....	340
5.3.2.1	Le faible outillage des BET.....	340
5.3.2.2	Les outils des institutions territoriales comme médiateurs de transformation des pratiques territoriales.....	343
5.3.3	De l'universel au local, les effets du changement d'échelle sur le processus de négociation de la norme .....	347
5.3.3.1	Sources, acteurs et substances des pratiques juridiques de l'urbanisme.....	348
5.3.3.2	La circulation de la « doctrine territoriale » de l'urbanisme .....	350
<b>Conclusion du chapitre V : entre héritages et déplacements .....</b>		<b>356</b>

## **CHAPITRE VI LE CONTENU DE LA NORME LOCALE D'URBANISME .....**

<b>6.1</b>	<b>Permanence et déplacement des connaissances en urbanisme rural durable..</b>	<b>363</b>
6.1.1	L'autorité du principe de durabilité en planification locale .....	364
6.1.1.1	Un principe sous-jacent d'autorité diffuse.....	364
6.1.1.2	Une notion en tension entre héritages et environnement.....	365
6.1.2	Les processus d'hybridation entre connaissances directes et objectivées ...	371
6.1.2.1	La légitimité des ressources cognitives face à l'hypothèse de la régulation locale .....	371
6.1.2.2	La consultation des personnes publiques associées .....	375
6.1.2.3	L'enquête publique .....	379
6.1.3	Les procédés d'intégration entre savoirs directs et objectivés .....	384
6.1.3.1	L'expertise rapportée.....	384
6.1.3.2	La représentation par analogie .....	385
6.1.3.3	Le déplacement référentiel.....	386
<b>6.2</b>	<b>Les effets de la démarche SIU dans le renouvellement des connaissances locales .....</b>	<b>388</b>
6.2.1	De la charte aux critères, les modalités de constitution des outils.....	388
6.2.2	Le rôle des outils dans les dynamiques de négociation .....	394

6.2.2.1 Les outils en action : l'exemple de l'indicateur « réduction des déplacements motorisés » .....	394
6.2.2.2 Relation au milieu et légitimité à agir comme facteurs d'efficacité .....	397
6.2.2.3 Des outils qui synthétisent des connaissances diverses .....	399
6.2.2.4 La validation des indicateurs par l'expérience directe .....	401
<b>6.3 L'opérationnalisation de la norme locale d'urbanisme .....</b>	<b>404</b>
6.3.1 Les modalités d'évaluation de la qualité des PLU .....	404
6.3.1.1 Des considérations relationnelles .....	405
6.3.1.2 Des procédures et outils institutionnalisés .....	406
6.3.1.3 Des référentiels individualisés .....	408
6.3.2 Du projet politique à l'instruction des permis de construire .....	411
6.3.2.1 La dimension territoriale de l'autorisation du droit des sols .....	411
6.3.2.2 La mise en œuvre locale de la norme locale .....	415
<b>Conclusion du chapitre VI .....</b>	<b>418</b>

## *CHAPITRE VII CONTRIBUTION À UN MODÈLE D'ANALYSE DES POLITIQUES D'URBANISME EN MILIEU RURAL .....*

421

<b>7.1 Les effets de la dynamique de régulation sur les modalités d'interaction entre acteurs .....</b>	<b>422</b>
7.1.1 Le recentrage de la déconcentration des services de l'État .....	422
7.1.2 Des alternatives institutionnelles partielles .....	426
7.1.2.1 Une intervention restreinte des personnes publiques associées .....	426
7.1.2.2 L'intercommunalité, une fausse solution ? .....	427
7.1.3 Autonomie décisionnelle et contre-pouvoirs dans le processus de régulation locale .....	430
7.1.3.1 L'action recentrée des personnes publiques associées et de l'État .....	430
7.1.3.2 L'enjeu de la légitimité dans le processus gestionnaire communal .....	431
<b>7.2 Un cadre de négociation inapte à faire émerger une norme d'urbanisme rural durable .....</b>	<b>435</b>
7.2.1 La dimension transactionnelle de la norme locale d'urbanisme .....	436
7.2.1.1 La construction d'un équilibre entre durabilité et héritages .....	436
7.2.1.2 Les effets de la norme transactionnelle de l'urbanisme .....	438
7.2.1.3 Un processus transactionnel construit autour d'une « fiction juridique » .....	442
7.2.2 La « doctrine territoriale » de l'urbanisme .....	445

7.2.2.1	Les réseaux territoriaux de l'urbanisme.....	446
7.2.2.2	L'interprétation territoriale de l'urbanisme durable .....	447
<b>7.3</b>	<b>Efficacité des dispositifs techniques dans la perspective d'un urbanisme rural durable.....</b>	<b>451</b>
7.3.1	La régulation locale comme remise en cause de la « doctrine territoriale »	451
7.3.2	Les outils techniques comme alternatives à l'action des services déconcentrés .....	453
7.3.2.1	La piste de l'assermentation des techniciens .....	453
7.3.2.2	Le SCOT, une alternative à la dérégulation de la « doctrine territoriale » ? .....	456
7.3.2.3	Les dispositifs techniques comme alternative à une régulation par les personnes .....	460
	<b>Conclusion du chapitre VII .....</b>	<b>467</b>
	<i>Conclusion de la seconde partie : esquisse d'un regard réflexif sur la recherche-action.....</i>	<i>469</i>
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>473</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>489</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>529</b>
	<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>557</b>